
UC-NRLF
$B 21 719

Die

rechtliche Stellung des Präsidenten der Republik in den Vereinigten Staaten, Frankreich und der Schweiz.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

hohen juristischen Fakultät

der

K. b. Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Georg A. Krusch

aus Plauen-Dresden.

Approbiert am 5. Dezember 1906.

Erlangen 1907.

Druck der Universitäts-Buchdruckerei von E. Th. Jacob.





Referent: Universitätsprofessor Dr. Rieker.

Meinen lieben Eltern.

Verzeichnis der benützten Schriften.

Altmann: Ausgewählte Urkunden zur ausserdeutschen Verfassungsgeschichte seit 1776.—1897.

Anschütz: Deutsches Staatsrecht in Holtzendorff: Encyklopädie der Rechtswissenschaft. Bd. 2, 1904.

Barthélémy; Le pouvoir exécutif dans la Constitution française. in d. Revue des idées. t. II, 15 mars 1905.

Batbie: Traité théorique et pratique de droit public et administratif. 2 éd. 1885/94.

Block: Dictionnaire de l'administration française. 4 éd. 1898.

Bluntschli: Allgemeines Staatsrecht 1868.

Bonfils: Lehrbuch des Völkerrechts, übers. v. Grah. 1904.

Borgeaud: Etablissement et révision de constitutions en Amérique et en Europe. 1893.

Bornhak: Allgemeine Staatslehre 1896.

" Die Entwicklung der konstitutionellen Theorie. i. d. Zeitschrift für d. ges. Staatswissenschaft. Bd. 51. 1895.

Boutmy: Etudes de droit constitutionnel. 2 éd. 1895.

Bryce: The American Commonwealth. 3 ed. 1895.

Burgess: Political Science and Comparative Constitutional Law. 1898.

Burckhardt: Kommentar der Schweiz. Bundesverfassung vom 29. Mai 1874.—1905.

Delpech: A propos du mode d'élection à la présidence de la Chambre des députés. in d. Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Etranger. Tome XXIII. 1906.

Dicey: Introduction to the Study of the Law of the Constitution. 6th. ed. 1902.

Dubs: Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft. 1878.

Duguit: L' Etat, droit objectif et loi positive. 1901.

» Les gouvernants et les agents. 1903.

Duguit et Monnier: Les Constitutions et les principales Lois politiques de la France. 1898.

Dupriez: Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique. 1893.
Esmein: Elements de droit constitutionnel français et comparé. 1899.
Freemann Snow: Cabinet Government in the United States, in d. Annals of the American Academy of Political and Social Science. vol. III. 1893.
Gareis: Allgemeines Staatsrecht. 1883.
Hänel: Deutsches Staatsrecht. 1892.
Hatschek: Englisches Staatsrecht. 1905.
v. Holst: Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika. 1885.
„ Verfassungsgeschichte der Vereinigten Staaten von Amerika seit der Administration Jacksons. 1878/81.
Jellinek: Allgemeine Staatslehre. 2. Aufl. 1905.
„ System der subjektiven öffentlichen Rechte. 2. Aufl. 1905.
„ Gesetz und Verordnung 1887.
Lebon: Das Staatsrecht der französischen Republik 1886.
v. Liszt: Das Völkerrecht. 4. Aufl. 1906.
Mason: The Veto Power. 1890.
Meyer: Geschichte des schweizerischen Bundesrechts. 1875/78.
Orelli: Das Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft. 1885.
Rehm: Allgemeine Staatslehre. 1899.
Rivier: Principes du droit des gens. 1896.
Rüttimann: Das Nordamerikanische Bundesstaatsrecht, verglichen mit den Einrichtungen der Schweiz. 1867.
Schollenberger: Das Bundesstaatsrecht der Schweiz. 1902.
Simon: Le régime parlamentaire en 1894. in d. Revue politique et parlementaire. t. I. 1894.
Stahl: Die Philosophie des Rechts. 5. Aufl. 1878.
Thayer: The origin and scope of the American Doctrine of Constitutional Law. 1893.
de Tocqueville: De la démocratie en Amerique 1835.
Ullmann: Völkerrecht. 1898.

Inhaltsübersicht.



Einleitung.

Von den republikanischen Staaten der modernen abendländischen Kulturgemeinschaft bieten, vom staatsrechtlichen Gesichtspunkt aus betrachtet, die Vereinigten Staaten von Nord-Amerika, die französische Republik und die Schweizer Eidgenossenschaft das grösste Interesse; sind sie doch nicht nur drei verschiedene Erscheinungsformen republikanischer Staaten, sondern auch von Grund aus verschiedene staatliche Bildungen. Diese Unterschiede treten in der rechtlichen Stellung der drei Männer, welche in ihren resp. Republiken den Präsidententitel führen, besonders charakteristisch zu Tage. Der Grund hierfür liegt in den geschichtlichen Voraussetzungen, unter denen die Verfassungen der drei Republiken entstanden sind. Sowohl die Vereinigten Staaten, wie Frankreich leiten ihren Ursprung auf monarchische Staatswesen zurück. Von den drei Republiken ist die Schweiz die einzige, wo sich vom Mittelalter her die republikanische Verfassung ohne Unterbrechung erhalten hat. Die leitende und vollziehende Tätigkeit ist hier nicht ausschliesslich der eigentlichen Exekutivbehörde, dem Bundesrat übertragen, sondern die wichtigsten Befugnisse der Exekutive stehen den gesetzgebenden Körpern zu. Ausser den historischen

Voraussetzungen sind es auch »Rücksichten der Einfachheit, Wohlfeilheit und Bequemlichkeit, die dazu geführt haben, die Bundesgewalten sehr unvollkommen zu organisieren«[1]. — Das schweizerische Staatshaupt ist kollegialer Natur: es besteht aus dem Bundesrat, dessen Präsident den Titel »Bundespräsident« führt. Dieser Titel deutet zwar an, dass man in ihm nicht nur den Präsidenten des Bundesrates sehen wollte, doch praktisch hat man diesen Gedanken nicht weiter ausgebildet, sodass der Bundespräsident tatsächlich in dieser Eigenschaft fast bedeutungslos ist.

Die Vereinigten Staaten erlangten ihre staatliche Selbständigkeit durch Losreissung der englischen Kolonien vom Mutterlande, als ihnen dies die Verleihung der Selbstverwaltung, die sie als Lohn für ihre Dienste und Opfer in dem Kriege gegen Frankreich und Spanien wohl verdient hatten, vorenthielt. Da man einen Rest unabhängiger Staatsgewalt sichern wollte, schuf man die Präsidentschaft, welcher das englische Königtum zur Zeit des Abfalls als Vorbild diente. Die amerikanische Präsidentschaft ist »eine Umbildung der Monarchie, der damit das eigene Recht auf die Herrschaft und die zeitliche Unbeschränktheit und Erblichkeit entzogen wird«[2].

In Frankreich war das parlamentarische Kaiserreich (nach der Verfassung vom 21. Mai 1870) die Staatsform, welche der Republik vorausging. Als nach dem 4. September 1870 die Wahlen zur Nationalversammlung stattfanden, errangen die Monarchisten

1) Rüttimann, Das nordam. Bundesstaatsrecht, vgl. mit den Einrichtungen der Schweiz. Bd. 1 S. 271.

2) Bornhak, Allgemeine Staatslehre. S. 48.



die Majorität, doch dank ihrer Uneinigkeit gelang es ihnen nicht, eine neue Monarchie zu gründen. Die provisorische Republik mit einem Präsidenten an der Spitze wurde zur dauernden Institution, deren Verfassung in den Gesetzen vom Februar und Juli 1875 festgelegt wurde. Die Kompromiss-Natur der Konstitution erklärt sich daraus, dass sie von einer Nationalversammlung beschlossen wurde, deren Mehrheit zwar monarchistisch gesinnt, doch infolge der Verhältnisse nicht imstande war, eine Alleinherrschaft zu errichten. »Als Ganzes gehört darum die Verfassung weder dem republikanischen, noch dem monarchischen Ideenkreise an«[1]). Die Regierungsform ist wohl republikanisch, doch die Unverantwortlichkeit des Präsidenten, das Zweikammersystem u. s. w. erinnern stark an die Monarchie.

Die republikanischen Staatshäupter werden in der Litteratur »unter dem Einfluss antiker Vorstellungen und der naturrechtlichen Lehre von der Volkssouveränität«[2]) als Beamte, von Schriftstellern des Völkerrechts als Mandatare bezeichnet (so Rivier, Principes du droit des gens 1896. t. I S. 423, Ullmann, Völkerrecht 1898, S. 85 und die bei Jellinek a. a. O. Zitierten).

Die unter Rousseaus Einfluss entstandene Anschauung, dass das Staatshaupt Beamter des Staates sei, ist unhaltbar. Das Volk ist nicht der Dienstherr des Staatshauptes und hat ihm keinerlei Aufträge zu erteilen; dies war vielleicht richtig für die antiken Demokratien, doch gilt es nicht mehr für die modernen Staaten, die hier in Betracht kommen. Das

1) Lebon, Das Staatsrecht d. französ. Republik. S. 19.

2) Jellinek, System der subjektiven öffentl. Rechte. 1905. S. 154.

Volk der heutigen Demokratien ist nicht willensfähig, kann also auch nicht Dienstherr sein.

Der amerikanische und französische Präsident sowie der schweizerische Bundesrat sind Repräsentanten, sie repräsentieren die leitende und vollziehende Gewalt und ihre Funktionen erfüllen sie nicht kraft eines Auftrages, sondern kraft der Verfassung, welche ihre Rechte und Pflichten genau bestimmt.

I.

Berufung.

Die Wahl des Präsidenten.

Wahlmodus.

Die Wahl des Staatsoberhauptes einer Republik müsste naturgemäss dem Volke zustehen, als notwendige Konsequenz des Prinzipes der Volkssouveränität. Wählt das Volk nicht selbst, so ernennt es wenigstens Kreationsorgane, wie in den Vereinigten Staaten die Wahlmänner, in Frankreich und der Schweiz die vereinigten Kammern, die in diesem Falle eine ausserordentliche Kompetenz ausüben.

Relativ am unmittelbarsten beteiligt an der Präsidentenwahl ist das Volk in den Vereinigten Staaten. In der konstituierenden Versammlung wurden alle Arten der Wahl in Erwägung gezogen. Es wurden Vorschläge gemacht, den Präsidenten durch den Kongress, durch die gesetzgebenden Körper der Gliedstaaten oder direkt durch alle Aktivbürger wählen zu lassen, bis man sich dahin einigte, diesen wichtigen Akt an vom Volke gewählte Wahlmänner (Elektoren) zu übertragen. Die Entscheidung darüber, wie die Wahlmänner zu bestellen sind, überlässt die Verfassung völlig den Legislaturen der Einzelstaaten. Dass dieselben, wie es heute tatsächlich überall geschieht,

durch das Volk direkt zu wählen sind, dafür bietet sich in der Konstitution nicht der geringste Anhalt und es wäre jedem Staat unbenommen, sie, wie es in Süd-Karolina lange geschah, durch den gesetzgebenden Körper ernennen oder in sonst einer beliebigen Weise bestellen zu lassen. Dagegen bestimmt die Verfassung genau die Anzahl der Wahlmänner; sie soll für jeden Staat soviel betragen als er Senatoren und Repräsentanten im Kongress aufzuweisen hat.

Den Zeitpunkt für die Elektorenwahl hat der Kongress durch ein Gesetz vom 23. Januar 1845 für das gesamte Unionsgebiet auf den ersten Dienstag nach dem ersten Montag im November jedes vierten Jahres nach der Präsidentenwahl festgesetzt [1]. Das nämliche Gesetz gibt auch den Staaten die Möglichkeit, dafür zu sorgen, dass ev. Lücken beim Zusammentritt der Wahlmänner-Kollegien durch Ersatz-Elektoren sofort wieder ausgefüllt werden können, damit das Wahlgeschäft keine Unterbrechung erleide. Ausgeschlossen vom Amte eines Wahlmannes sind Senatoren, Repräsentanten und Beamte der Union [2].

Den Legislaturen der Einzelstaaten liegt es ob, den Ort zu bestimmen, an dem die Elektoren zur Präsidentenwahl zusammentreten sollen, dagegen wird der Zeitpunkt, an welchem dies zu geschehen hat, durch Bundesgesetz bestimmt. Neuerdings ist als Termin der zweite Montag im Januar dafür festgesetzt worden [3].

---

1) United States Revised Statutes, sec. 131.

2) United States Constitution, Art. II, sec. 1, §. 2.

3) Burgess Political Science and Comparative Constitutional Law. vol. II pag. 221.

v. Holst, Staatsrecht d. V. Staaten von Amerika; gibt als Termin noch den ersten Mittwoch im Dezember an. S. 47.

Auf gesonderten Zetteln stimmen die Elektoren je für eine Person als Präsident und für eine als Vizepräsident und zwar darf nur einer von beiden Angehöriger ihres Heimatsstaates sein, doch verbietet die Konstitution keinesfalls, den Präsidenten und auch den Vizepräsidenten aus ein und demselben Staate zu entnehmen. Ursprünglich verlangte die Verfassung, dass einfach zwei Namen auf die Stimmzettel geschrieben werden. Derjenige, der die grösste Stimmenzahl davontrug, wurde Präsident, wer ihm am nächsten kam, wurde Vizepräsident. Natürlich in beiden Fällen nur, wenn jeder eine absolute Mehrheit aller abgegebenen Stimmen auf sich vereinigte. Für alle Personen, die für die Präsidentschaft oder Vizepräsidentschaft Stimmen erhalten haben, müssen gesonderte Listen angefertigt werden, die versiegelt und beglaubigt an die Bundesregierung, zu Händen des Senatspräsidenten einzusenden sind [1]).

Da, wie sich in der Praxis zeigte, die Bestimmungen der Konstitution über diesen Akt der Präsidentenwahl noch lückenhaft waren, regelte der Kongress durch Ausführungsgesetze diese Materie in erschöpfender Weise, doch würde es zu weit führen, die zahlreichen, sehr ins Detail gehenden Bestimmungen hier aufzuzählen. — Die Verfassung gebietet ferner: »Der Präsident des Senates soll in Gegenwart des Senates und des Repräsentantenhauses alle Certifikate öffnen, worauf die Stimmen zu zählen sind« [2]). Auch hierzu wieder sind durch ein Gesetz vom 3. Februar 1887 eine Reihe von Ausführungsbestim-

---

1) United States Constitution Amendments Art. XII, §. 1.

2) ibid.

mungen gegeben. Die Wahlprotokolle (returns oder certificates of election) werden als »prima facie evidence« einer rechtsgültigen Wahl angesehen, daher findet eine Prüfung derselben nur statt, wenn ein Gegenkandidat die Wahl anficht [1]). Wenn keiner der Kandidaten die geforderte absolute Mehrheit erhalten hat, so liegt es dem Repräsentantenhause ob, einen der drei Bewerber, welche die höchste Stimmenzahl erreicht haben, zum Präsidenten zu wählen. Der Vizepräsident wird in gleicher Weise vom Senat gewählt. Die Abstimmung geschieht nach Staaten, von denen jeder eine Stimme hat. Zur Beschlussfähigkeit ist die Anwesenheit eines oder mehrerer Mitglieder von zwei Dritteilen der Staaten und zur rechtsgültigen Wahl die Mehrheit aller Staaten erforderlich [2]). Die erste praktische Anwendung dieser Verfassungsbestimmung geschah 1837 anlässlich der Wahl Johnsons. Veranlasst wurde das Verfassungs-Amendement durch den Wahlkampf zwischen Burr und Jefferson. Beide hatten im Wahlkollegium je 73 Stimmen erhalten, während 65 auf Adams, 64 auf Pinkney und eine einzige auf Jay gefallen waren. Vom 11. bis 17. Februar fanden im Repräsentantenhause nicht weniger als 35 Skrutinien statt, die immer das gleiche Ergebnis hatten; nämlich 8 Staaten stimmten für Jefferson und 6 für Burr, bis endlich im 36. Wahlgange zwei Staaten zu Jefferson übergingen und diesem somit zum Siege verhalfen [3]).

Heute wird wohl niemand mehr ernstlich bestreiten, dass das XII. Verfassungs-Amendement, von des-

1) v. Holst a. a. O. S. 55.

2) United States Constitution Amendments Art. XII, §. 1.

3) Rüttimann, l. c. S. 245 f.

sen Wirkung man sich anfänglich so viel versprach, zu einer völlig inhaltlosen Formel herabgesunken ist. Bei der von der Verfassung gewollten indirekten Wahl ist eine Vorbereitung durch die Parteihäupter ganz unentbehrlich. Diese Vorbereitung geschieht in den sog. Nationalkonventionen, die keinerlei rechtliche Existenz haben und deren Mitglieder ohne jede gesetzliche Kontrolle gewählt werden. Hier nominieren die Parteien ihre Kandidaten und die gemachten Wahlvorschläge sind für die Elektoren durchaus bindend; denn sie müssen sich verpflichten, dem von ihrer Partei aufgestellten Kandidaten ihre Stimme zu geben.

»Ein Bruch dieses Versprechens würde als eine Schändlichkeit gebrandmarkt und niemand würde sich getrauen, sich dem Sturme des Unwillens auszusetzen, den ein solcher Bruch heraufbeschwören würde« [1]).

Die Wahlmänner sind »blosse Dekorationsfiguren« [2]), tonangebend sind lediglich die berufsmässigen Politiker, welche in den Conventionen dominieren und so dem Volke die Wahl des Präsidenten entreissen.

Seit Einführung der Conventionen (1796) hat nie ein Wahlmann gewagt, den Intentionen der Verfassung entsprechend, nach seiner eigenen Ueberzeugung zu handeln [3]). Die Wahlmännerwahl ist demnach tatsächlich die eigentliche Präsidentenwahl und wird auch im Sprachgebrauch allgemein so bezeichnet. Die Abstimmung der Elektoren ist nur noch eine leere Formalität. Die Parteidisziplin und Organisation haben über das Gesetz triumphiert. Die der Form

1) Senator Benton, zitiert bei Rüttimann a. a. O. S. 243.

2) v. Holst, l. c. S. 48.

3) cf. Esmein, Eléments de droit constitutionnel français et comparé, 1899. p. 445.



nach geheime und indirekte Wahl des Präsidenten ist dem Wesen nach eine öffentliche und direkte.

Die hohe politische Befähigung, der Respekt vor dem Gesetz und die männliche Selbstzucht, welche die angelsächsische Rasse auszeichnen, dann aber auch der föderative Charakter der Union bieten hohe Gewähr dafür, dass das System der Volkswahl die republikanische Staatsform nicht gefährde.

In Frankreich, wo man sich sonst oft nach dem Vorbilde der amerikanischen Schwesterrepublik richtete, hat man versucht, in der Verfassung von 1848 den Präsidenten durch allgemeine direkte Wahlen zu bestellen. Die Folge davon zeigte sich am 2. Dezember 1851 in dem Staatsstreich Louis Napoléons. Was sich bei den Amerikanern als ungefährlich erwies, führte in der Demokratie ohne Demokraten, wie Heinrich von Treitschke sie treffend genannt, zur Monarchie. Die monarchistischen Instinkte des Volkes verhalfen dem »élu de la nation« auf den Kaiserthron.

Als man im Jahre 1875 daran ging, eine neue republikanische Verfassung zu schaffen, hütete man sich ängstlich vor einer Wiederholung der gemachten Fehler. Man billigte nicht einmal den Verfassungsentwurf von Thiers, der ein Wahlkollegium vorschlug, gebildet aus beiden Kammern uud je drei Delegierten aus jedem Conseil général Frankreichs und Algeriens. Gemäss dem Amendement Wallon entschied man sich mit erdrückender Mehrheit für die Wahl durch den gesetzgebenden Körper, ein System, das auch die Schweiz für die Wahl ihres Bundesrates adoptiert hatte. Der Präsident wird gewählt mit absoluter Majorität von der Nationalversammlung, einem Kollegium, gebildet aus den Mitgliedern des Senates

und der Kammer der Abgeordneten. (Loi constitutionnelle du 25 février 1875, Art. 2). Die Vereinigung der Kammern zur Präsidentenwahl hat normalerweise mindestens einen Monat vor Ablauf der Präsidentschaftsperiode zu geschehen. In Ermangelung einer Einberufung, die für gewöhnlich dem abtretenden Präsidenten zusteht, versammelt sich die Assemblée nationale von Rechtswegen am 15. Tage vor dem Erlöschen der Amtsgewalt des Präsidenten.

So kann es zwei Präsidenten zu gleicher Zeit geben, genau wie in den Vereinigten Staaten, wo der Präsident noch länger auf seinen Amtsantritt zu warten hat. Wird durch Tod oder Rücktritt des Inhabers die Präsidentschaft vorzeitig erledigt, so versammeln sich die beiden Kammern unverzüglich zur Neuwahl eines Präsidenten. (Loi constitutionnelle du 25 février 1875, Art. 7. — Loi const. du 16 juillet 1875, Art. 3.) Dies geschah z. B. am 30. Januar 1879, wo Mac Mahon sein Amt niederlegte und die Nationalversammlung noch am gleichen Tage Jules Grévy zu seinem Nachfolger erwählte. Nach der Ermordung Sadi Carnots am 24. Juni 1895 trat Casimir Périer bereits am 27. desselben Monats an seine Stelle. Es soll dadurch die Kontinuität der Regierung möglichst gewahrt und eine Zwischenregierung des Ministerrates tunlichst abgekürzt werden. Wenn sich die Nationalversammlung weigert, einen Präsidenten zu wählen, wie es von den Monarchisten bei der Wiederwahl Grévys versucht wurde, so lässt sich schwer sagen, durch welche Mittel die Erfüllung der verfassungsmässigen Forderung garantiert werden könnte. »Alle derartigen grundlegenden organisatorischen Akte«, sagt hierzu Jellinek, »werden vorgenommen kraft des

normalen Willens der organisierenden Elemente. Wo dieser mangelt, hat die Rechtsordnung überhaupt ein Ende und der Staatsstreich oder die Revolution beginnen. Gegen diese aber ist juristische Garantie ohne Nutzen« [1]).

Neuerdings machen sich Bestrebungen geltend, die geheime Präsidentenwahl zu einer öffentlichen zu gestalten, um so das Wahlkollegium besser der Parteikontrolle unterziehen zu können, doch wird dies nur möglich sein, wenn eine konstituierende Versammlung einen diesbezüglichen Beschluss fasst. Die Nationalversammlung in ihrer Eigenschaft als Wahlkollegium wäre zu einer Aenderung des Wahlmodus keinesfalls berechtigt [2]).

Die Schweizer Eidgenossenschaft hat, ähnlich wie es in Frankreich geschieht, die Wahl ihres kollegialen Staatshauptes den beiden gesetzgebenden Kammern übertragen. Nationalrat und Ständerat zur Bundesversammlung vereinigt, wählen aus allen Schweizerbürgern, welche als Mitglieder des Nationalrates wählbar sind, den Bundesrat. Diese »oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft besteht aus sieben Mitgliedern« (Schweizer Bundes-Verfassung, Art. 95) und wählt aus ihrer Mitte den Bundespräsidenten und den Vizepräsidenten.

Passives Wahlrecht.

Das passive Wahlrecht ist in den drei Republiken an sehr verschiedene Bedingungen geknüpft. In Mo-

1) Jellinek, Allgem. Staatslehre. S. 349.

2) cf. Delpech, A propos du mode d'élection à la présidence de la chambre des députés in d. Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Etranger. Tome XXII No. 1. 1906.



narchien kommt es wohl vor, dass man den Monarchen von auswärts bezieht, man denke an England, Russland, Belgien, Griechenland, Bulgarien, Rumänien und in jüngster Zeit Norwegen, doch in Republiken besteht das selbstverständliche Prinzip, dass der Präsidentschaftskandidat von vornherein Angehöriger des betr. Staates sein muss. Während in den Vereinigten Staaten verlangt wird, dass er geborener Bürger der Union und mindestens seit vierzehn Jahren seinen Wohnsitz im Lande habe (United States Constitution, Art. II, sec. 1, § 5), könnte in Frankreich ein 21jähriger Franzose, theoretisch sogar ein naturalisierter Ausländer unmittelbar nach seiner Naturalisation zum Präsidenten gewählt werden. Dies wird sich natürlich nie ereignen; denn wer von der Nationalversammlung gewählt werden will, muss eine lange, ehrenvolle politische Laufbahn hinter sich haben [1]).

Der schweizerische Bundespräsident, wie der Vizepräsident werden von den vereinigten Räten aus den Mitgliedern des Bundesrates für die Dauer eines Jahres gewählt (Schweiz. Bundes-Verfassung Art. 98). Wählbar in den Bundesrat ist jeder stimmberechtigte Schweizerbürger weltlichen Standes (Art. 75 der Bundes-Verfassung).

Während — natürlich immer nur in der Theorie — ein zwanzigjähriger Schweizer und ein einundzwanzigjähriger Franzose die höchste Würde bekleiden können, verlangt die amerikanische Verfassung einen Präsidenten von mindestens 35 Jahren (United States Constitution, Art. II sec. 1, § 4).

Die französische Verfassung von 1848 (Art. 44)

---

1) Esmein, l. c. p. 456.

hatte eine niederste Altersgrenze von 30 Jahren vorgeschrieben und ein Vorschlag, den Dufaure am 19. Mai 1873 gemacht hatte, verlangte einen Präsidenten im Alter von wenigstens 40 Jahren, doch wurde dies nicht Gesetz, da in der Art der Präsidentenwahl durch die beiden Kammern hinlängliche Garantien dafür vorhanden sind, dass nicht ein zu junger, unerfahrener Mann an diesen verantwortlichen Posten gelangt [1]). Auch in der Schweiz hat man sich nie über einen zu jugendlichen Bundespräsidenten zu beklagen gehabt.

In Frankreich ist durch das Verfassungs-Revisionsgesetz vom 14. August 1884 eine spezielle Beschränkung des passiven Wahlrechts eingeführt worden. Ein Zusatz zum Organisations-Gesetz vom 25. Februar 1875 besagt: Les membres des familles ayant régné sur la France sont inéligibles à la présidence de la République. Die Erfahrungen, die man in Frankreich gemacht hat, lassen dies Gesetz begreiflich finden.

Die sonderbarste Einschränkung des passiven Wahlrechts findet sich in der Schweizer Verfassung. Mitglied des Nationalrates, des Bundesrates und somit Bundespräsident kann nur werden ein Schweizerbürger weltlichen Standes. Ausgeschlossen sind somit die Geistlichen.

Das Recht der Nachfolge in der Präsidentschaft.

Da die Präsidentschaft ein Wahlamt ist, muss vom Gesetz für die Fälle vorgesehen werden, in denen auf ungewöhnliche Weise, d. h. nicht durch Ablauf

---

1) Esmein, l. c. p. 456, cf. oben S. 13 d. D.

der gesetzlichen Amtsperiode, die Stelle erledigt wird. Diese Notwendigkeit ergibt sich aus der Tatsache, dass zwischen der Einberufung der Wahlkollegien und dem Amtsantritt des neuen Präsidenten eine gewisse Zeit vergeht, während welcher die Exekutive nicht völlig suspendiert werden darf.

In den Vereinigten Staaten, mit ihrem komplizierten Wahlsystem, hat man neben dem Präsidenten einen Vizepräsidenten, auf den im Falle der Entfernung des Präsidenten vom Amte oder seines Todes, Verzichtes oder seiner Unfähigkeit, die Gewalten und Pflichten dieses Amtes wahrzunehmen, dasselbe übergehen soll. Der Kongress darf durch Gesetz vorsehen für den Fall, dass Amtsentsetzung, Tod, Verzicht oder Unfähigkeit sowohl des Präsidenten als des Vizepräsidenten eintreten, indem bestimmt wird, welcher Beamte dann als Präsident fungieren soll und zwar solange bis die Unfähigkeit beseitigt oder ein Präsident gewählt worden ist (United States Constitution, Art. II, sec. 1, § 5).

Der Kongress hat durch ein Gesetz vom 19. Januar 1886 bestimmt, dass die Sekretäre des Staats-, Schatz- und Kriegs-Departements der Attorney-General, der General-Postmeister und die Sekretäre der Marine und des Departements des Innern in der angegebenen Reihenfolge die Rechte und Pflichten der Präsidentschaft übernehmen sollen, bis die Unfähigkeit behoben oder ein neuer Präsident erwählt ist [1]).

Eine sehr wichtige Frage hat die Verfassung offen gelassen. Es findet sich nirgends eine Bestimmung, wer darüber zu entscheiden hat, ob der Präsi-

1) Burgess, l. c. vol. II, S. 239 f.

dent oder Vizepräsident für ihr Amt unfähig sind und wann diese Unfähigkeit wieder beseitigt ist. Man könnte daran denken, diese hochwichtige Entscheidung dem obersten Gerichtshofe oder dem Kongress vorzubehalten. Burgess hält letzteres für das richtigere [1]) denn es entspräche am besten dem Geiste der Verfassung, wie er zu dieser Ansicht kommt sagt er leider nicht.

Für einen Fall, der sich wohl kaum je ereignen wird, hat die Verfassung dagegen gesorgt. Wenn weder das Repräsentantenhaus noch die Elektoren vor dem 4. März, an welchem die Präsidentschaftsperiode abläuft, einen Präsidenten gewählt haben, ein Vizepräsident aber durch die Elektoren oder den Senat gewählt ist, so soll dieser nach dem 4. März als Präsident fungieren (United States Constitution Amendments, Art. XII, § 1). Wenn aber bis zum 4. März weder ein Präsident noch ein Vizepräsident gewählt ist, so ist nicht zu ersehen, wer dann Präsident sein soll, da sich Gesetz und Verfassung völlig über diesen Punkt ausschweigen, ja nicht einmal bestimmen, wer diese Frage zu entscheiden hat [2]).

v. Holst [3]) erwähnt folgende Vizepräsidenten, die durch den Tod des Präsidenten zur höchsten Würde aufgerückt sind: J. Tyler für W. H. H rrison am 6. April 1841, M. Fillmore für Z. Taylor am 9. Juli 1850, A Johnson für A. Lincoln am 15. April 1865, Ch. A. Arthur für J. A. Garfield am 20. September 1881 und Th. Roosevelt für Mac Kinley am 14. Sep-

1) Burgess, l. c. vol. II, S. 240.

2) ibid. S. 239.

3) v. Holst a. a. O. S. 97.

tember 1901. Doppelvakanzen jedoch sind m. W. nie eingetreten.

Der Vizepräsident ist eine ziemlich missglückte Schöpfung der amerikanischen Konstitution; dies wird auch allgemein zugegeben. Charakteristisch für seine Stellung ist das berühmte Wort Bonapartes, der ihn weniger geschmackvoll als treffend »une espèce de porc à l'engrais« nannte [1]. — Auf gleiche Weise und für die gleiche Zeit wie der Präsident gewählt, durfte man ihm, um die Stellung des Präsidenten nicht zu beeinträchtigen, keinen allzugrossen Einfluss gewähren. Um ihm aber doch eine Beschäftigung zu geben und seine völlige politische Bedeutungslosigkeit zu maskieren, hat man ihm das Präsidium des Senates mit beratender Stimme daselbst übertragen (United States Constitution, Art. I sec. 3, § 4).

Auch die Schweiz kennt einen Vizepräsidenten ihres Bundesrates, doch ist von ihm nur zu sagen, dass er, wie seine 6 Kollegen aus dem Bundesrat, der Vorstand eines der sieben Departements der Bundesverwaltung ist und prädestinierter Nachfolger des jeweiligen Präsidenten, dessen Amt er nach konstantem Usus nach Ablauf der Amtsperiode übernimmt. Wird die Stelle des Präsidenten vorzeitig vakant, so wird die Zahl der Mitglieder des Bundesrats, für den Rest der 3 Jahre betragenden Amtsdauer, auf sieben ergänzt und der Bundesrat schreitet sodann zur Wahl eines neuen Vizepräsidenten, da der bisherige den Posten des Bundespräsidenten übernimmt.

Die französische Verfassung von 1848 hatte gleichfalls einen Vizepräsidenten vorgesehen. Die konsti-

1) Boutmy, Etudes de droit constitutionnel, 1895. p. 182.

tuierende Versammlung von 1875 hat ihn jedoch nicht übernommen und dies mit Recht. Der Umstand, dass das aus beiden Kammern gebildete Wahlkollegium sehr rasch und prompt funktioniert (vgl. die Wahl Grévys. S. 11 d. D.) liessen eine Vizepräsidentschaft, wie sie in den Vereinigten Staaten sehr am Platze ist, als unnötig erscheinen. Doch war es andrerseits nicht angängig, die Exekutive, wenn auch für noch so kurze Zeit völlig auszuschalten. Wenn daher die Präsidentschaft durch Tod oder Rücktritt des Präsidenten oder durch einen anderen Grund erledigt wird, so übernimmt der Ministerrat die Exekutive (Loi constitutionnelle du 25 février 1875, Art. 7, § 2). Frankreich hat also dann eine kollegiale Regierung wie das Direktorium der Verfassung des Jahres III oder der eidgenössische Bundesrat.

Nicht geregelt sind in der Verfassung die Fälle einer zeitlichen Unfähigkeit des Präsidenten, seinen Pflichten obzuliegen. Wenn der Präsident z. B. durch lange, doch nicht unheilbare Krankheit an der Ausübung seines Amtes verhindert wäre, ist es fraglich, was dann zu geschehen hat. Esmein meint, der Ministerrat müsse in solchem Falle die Exekutive übernehmen und es sei möglichst rasch zu einer Neuwahl zu schreiten, da es den Intentionen der Verfassung nicht entspräche, die interimistische kollegiale Regierung längere Zeit währen zu lassen [1]).

Wie ist es nun zu halten, wenn der Präsident gemäss dem Artikel 6 des Gesetzes vom 25. Februar 1875 wegen Hochverrates angeklagt wird? Bevor nicht eine rechtsgültige Verurteilung ausgesprochen ist,

1) Esmein a. a. O. S. 454.

muss man den Angeschuldigten immer noch als Präsidenten betrachten, doch geht es wiederum nicht an, einem des schwersten Verbrechens gegen die Sicherheit des Staates verdächtigem Manne die Exekutivgewalt zu belassen. Doch wer soll sie ihm nehmen und wem an seiner Stelle übertragen? Die Verfassung gibt auf alle diese Fragen keine Antwort. Esmein will sie nach einem Analogieschluss, dem man wohl unbedenklich zustimmen kann, dahin lösen, dass in diesem Falle der Ministerrat die vollziehende Gewalt auszuüben habe [1]).

Die Amtsdauer.

Ueber die grössere Zweckmässigkeit einer langen oder einer kurzen Amtsdauer des Präsidenten finden sich in der Litteratur die verschiedensten Ansichten vertreten. Bei der Schöpfung der amerikanischen Verfassung waren ursprünglich bedeutende Mitglieder der konstituierenden Versammlung für eine lebenslängliche Amtsdauer des Präsidenten, allerdings mit der Einschränkung: quamdiu se bene gesserit. Doch entschied man sich hierfür ebensowenig als für andere Vorschläge, welche die Präsidentschaftsperiode auf 20, 15, 11 oder 7 Jahren bemessen wollten. Den Vorschlag einer Amtsdauer von sieben Jahren, bei der die Wiederwählbarkeit ausgeschlossen werden sollte, liess man schliesslich wieder fallen, zugunsten einer Amtsdauer von vier Jahren mit Möglichkeit einer Wiederwahl (United States Constitution. Art. II, sec. 1, § 1). Die Frist beginnt am 4. März jedes vierten Jahres, gleichviel ob der Präsident, der sie begonnen im Amte oder am Leben bleibt oder seine durch Ver-

1) Esmein, a. a. O. S. 453.

fassung oder Gesetz bestimmten Nachfolger an seine Stelle treten.

Der Präsident der französischen Republik wird für die Dauer von sieben Jahren ernannt (Loi constitutionnelle du 25 février 1875, Art. 2). Zu diesem »Septennat« kam man auf ganz eigentümliche, ziemlich willkürliche Weise. General Changarnier machte am 5. November 1873 in der konstituierenden Versammlung den Vorschlag, den Marschall Mac-Mahon auf zehn Jahre zum Präsidenten der Republik zu ernennen. Zu den sehr lebhaften Erörterungen, die sich hierüber erhoben, nahm Mac-Mahon selbst Stellung in einer Botschaft, die er am 17. November der Nationalversammlung übermitteln liess. »Si je n'avais consulté — so heisst es da — que mes goûts, je n'aurais pas parlé de la durée de mes pouvoirs. Toutefois je cède au désir qu'un grand nombre de membres de l'assemblée ont manifesté, de connaître mon opinion à ce sujet. Je comprends la pensée de ceux qui, pour favoriser l'essor des grandes affaires, ont proposé de fixer la prorogation à dix ans; mais, après y avoir bien réfléchi, j'ai cru que le délai de »sept ans« répondrait suffisamment aux exigences de l'intérêt général et serait plus en rapport avec les forces que je puis consacrer à mon pays« [1]).

Die Nationalversammlung ging auf die Idee des Marschalls ein und fixierte durch den Artikel 1 des Gesetzes vom 20. November 1873, das völlig den Charakter eines Verfassungsgesetzes trug, seine Amtsperiode auf sieben Jahre. Als man im Jahre 1875 die Verfassung endgültig festlegte, hielt man es für

---

1) Esmein, a. a. O. S. 420, 1.

ganz selbstverständlich, den einmal angenommenen Termin von sieben Jahren beizubehalten. Bei einer Vakanz, die vor Ablauf der Amtsperiode eintritt, beginnt der neue Präsident einen neuen Termin von sieben Jahren. Es ist hier also anders wie im amerikanischen Recht, wo der eintretende Vizepräsident oder dessen gesetzlicher Nachfolger nur bis zum Ablauf des vierten Jahres nach der letzten Präsidentenwahl amtieren dürfen.

Die Amtsdauer des schweizerischen Bundespräsidenten ist so kärglich bemessen wie seine Prärogative. Präsident wie Vizepräsident bleiben nur ein Jahr in ihrem Amte.

Wiederwählbarkeit.

Die Nachteile, die sich aus einer zu kurzen Präsidentschaftsperiode ergeben, können durch ein sehr wirksames Mittel wieder wett gemacht werden. Die Verfassung der französischen Republik gewährt nämlich das Recht, die Amtsdauer des Präsidenten durch eine sofortige Wiederwahl zu verlängern. (Loi constitutionelle du 25 février 1875, Art. 2.)

Die amerikanische Konstitution äussert sich über eine Wiederwahl des Präsidenten überhaupt nicht und nach dem Grundsatz, dass alles erlaubt sei, was nicht verboten ist, wird auch in der Union die Wiederwahl des Präsidenten ausgeübt, obwohl ursprünglich ein Verfassungsentwurf sich im entgegengesetzten Sinne äusserte: Story, Commentaries bei Esmein: »another clause to be ineligible a second time was added by the vote of eight States against one, one being devided«[1]).

---

1) Esmein, l. c. S. 442, Anm. 1.

Durch ein Kompromiss kam man dahin, die gleichzeitig auf sieben Jahre bemessene Amtsdauer auf vier Jahre herabzusetzen und dafür die Wiederwählbarkeit zuzulassen, doch formulierte man dies nicht in der Verfassung. Obgleich sich dieser Modus in der Praxis durchaus bewährte, hat man oft, aber immer ohne nachhaltige Wirkung den Gedanken angeregt, die Wiederwählbarkeit abzuschaffen. Die hauptsächlichsten Gegner dieser Einrichtung sind von jeher die Whigs gewesen, auch hervorragende Staatsmänner, die selbst im weissen Hause residiert haben, erklärten sich gegen die Wiederwählbarkeit des Präsidenten. Es liegt nämlich die Gefahr nahe, dass ein ehrgeiziger Mann bei Ablauf seiner Amtsperiode mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln versucht, seine Wiederwahl durchzusetzen. Interessant ist in dieser Beziehung ein Passus, der sich in der Inauguraladresse des Präsidenten John Tyler (1790—1862) findet:

> »The unrestrained power exerced by a selfishy man in order either to perpetuate his authority or to hand it over to a favorite as his successor, may lead to the employment of all the means within his control to accomplish his object« [1]).

Ob eine wiederholte Wiederwahl zulässig ist, sagt die französische Verfassung nicht, in der Litteratur wird diese Frage meist bejaht, doch zu einer endgültigen Lösung in der Praxis hat sich noch nie eine Gelegenheit gefunden. Bei zwei aufeinanderfolgenden Wiederwahlen könnte sich also eine Präsidentschaft von 21 Jahren ergeben, ein Zeitraum länger als das Erste Kaiserreich, länger als die Regierungen von

---

1) Rüttimann a. a. O. S. 237.

Karl X.; Ludwig XVIII., Louis Philipp und auch länger als das Zweite Kaiserreich [1]), für eine Republik wahrlich ein sehr toleranter Standpunkt!

In den Vereinigten Staaten hat sich der Usus herausgebildet, den abtretenden Präsidenten nicht öfter als einmal wiederzuwählen und kein wiedergewählter Präsident ist zum dritten Male als Kandidat aufgestellt worden. Dieser Gebrauch wird darauf zurückgeführt, dass Washington eine dritte Wahl abgelehnt hat. In seinem politischen Testament, der Farewell Adress vom 17. September 1796, entschuldigte er seinen Rücktritt von der Regierung mit der Bitte, diesen Schritt nicht so zu missdeuten, als ob sein Eifer für das Wohl des Landes und seine Dankbarkeit für das ihm erwiesene Wohlwollen sich vermindert habe. Die befriedigende innere Lage der Union gestatte ihm, ohne unpatriotisch zu handeln, seiner Neigung und dem Gebote der Klugheit folgend, vom politischen Schauplatze abzutreten.« Nach ihm äusserten sich Jefferson, Madison und Monroe in ähnlicher Weise [2]).

Der Versuch eines Teiles der republikanischen Partei, dies Prinzip 1880 zu gunsten von General Grant zu durchbrechen, scheiterte völlig und dürfte so bald nicht wiederholt werden.

Die Schweizerische Bundesverfassung bestimmt, dass der Präsident und der Vizepräsident, die nur auf ein Jahr gewählt sind, im folgenden Jahre in dieser Eigenschaft nicht wieder wählbar sind [3]). Der abtre-

---

1) Esmein, a. a. O. S. 433.

2) Rüttimann, a. a. O. S. 238.

3) Schweiz. Bundesverfassung Art. 98, 2.

tende Bundespräsident darf nicht unmittelbar wieder zum Vizepräsidenten ernannt werden.

Der Amtsantritt des Präsidenten.

In den Vereinigten Staaten geschieht der Amtsantritt des Präsidenten in sehr feierlicher Weise. Der Gewählte leistet in der östlichen Säulenhalle des Kapitols von Washington den von der Verfassung vorgeschriebenen Amtseid, der vom Präsidenten des Oberbundesgerichtes entgegengenommen wird und folgenden Wortlaut hat:

»Ich schwöre (versichere an Eidesstatt) feierlich, dass ich das Amt eines Präsidenten der Vereinigten Staaten getreulich verwalten und die Verfassung der Vereinigten Staaten nach besten Kräften erhalten, schützen und verteidigen werde.« (United States Constitution, Art. II sec. 1, §. 8).

Nach der Vereidigung verliest der Präsident die sog. Inauguraladresse, die vozugsweise sein politisches Programm enthält. (Vgl. S. 22 d. D.)

Der französische Präsident ist nicht verpflichtet, den Verfassungseid zu leisten und sein Amtsantritt vollzieht sich in sehr einfacher Weise; dasselbe ist auch bei dem Bundespräsidenten der Schweiz der Fall.

Durch die Annahme der Präsidentschaft geht das gewählte Individuum mit der Staatspersönlichkeit ein Vertragsverhältnis ein, da ein einseitiger staatlicher Willensakt nicht genügen würde, ihm das Amt mit allen Rechten und Pflichten zu übertragen. Es besteht für den Bürger der modernen Demokratien keine gesetzliche Verpflichtung, die Präsidentschaft zu übernehmen, wie etwa in den antiken Demokratien, wo die Führung zeitlich beschränkter Staatsämter eine

Pflicht gegen den Staat war, gleich dem Heeresdienst und mit rechtlicher Verantwortung verknüpft. Die Wahl überträgt auf den Gewählten »nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten; ein blosses bevorrechtigtes Staatsorgan ist ein Unding. Jede neue Pflicht des einzelnen gegen den Staat ist eine gesteigerte Subjektion. Wo keine allgemeine Dienstpflicht besteht, ist der Vertrag der einzig mögliche Weg, eine derartige Subjektion rechtlich zu begründen« [1]).

Jellinek führt noch für die Annahme, dass nicht Imperium sondern Vertrag vorliegt, folgenden rechtspolitischen Grund ins Treffen. Es handelt sich bei der Uebernahme der Präsidentschaft neben der rechtlichen Verbindlichkeit um Erfüllung ethischer Pflichten. Treue und Hingebung, wie sie der amerikanische Präsident in seinem Amtseid gelobt, können nicht erzwungen werden; nur das Verantwortungsgefühl des Verpflichteten kann sie geltend machen.

II.

Vorrechte und Privilegien des Präsidenten.

Gehalt und sonstige Vergütungen.

Auf Grund der ordnungsmässigen Bestallung erwirbt der Präsident einen Anspruch auf Anerkennung seiner Qualität als Repräsentant des ihm durch die Verfassung zugewiesenen Teiles der Staatsgewalt. Hiermit verbunden sind eine Anzahl individualrechtlicher Ansprüche gegen den Staat, so z. B. die An-

1) Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte. 1905. S. 209.

sprüche auf Geld und andere Leistungen ökonomischer Natur. Jellinek charakterisiert die Art dieser Ansprüche sehr richtig, indem er sagt, sie seien nicht als »eine Gegenleistung des Staates für die Organtätigkeit der betreffenden Person« aufzufassen, sie wären vielmehr »eine durch Gesetz fixierte, der öffentlichen Bedeutung des betr. Organes angepasste Alimentation dessen, der seine Persönlichkeit dem Staate hingibt« [1]).

Nur in der Verfassung der Vereinigten Staaten findet sich eine hierauf bezügliche Bestimmung, welche besagt, dass »der Präsident zu festgesetzten Zeiten für seine Dienste einen Gehalt erhalten soll, der während der Dauer der Zeit, für die er gewählt worden ist, weder erhöht noch verringert werden darf, und er soll innerhalb dieser Zeit weder von den Vereinigten Staaten, noch von einem Einzelstaate derselben irgend einen anderen Vermögensvorteil erhalten.« (United States Constitution, Art. II, sec. 1, § 7.)

Diese Verfassungsbestimmung, welche das Gehalt des Präsidenten für eine ganze Präsidentschaftsperiode auf eine bestimmte, unveränderliche Summe festlegt, bezweckt, ihn vom Kongress unabhängig zu machen; denn auf diese Weise hat er vom Kongress nichts zu fürchten und nichts zu hoffen. Der ursprünglich auf 25000 Dollar per annum fixierte Gehalt ist durch ein Gesetz vom 3. März 1873 verdoppelt worden. Ausserdem steht dem Präsidenten noch die Amtswohnung in dem vollständig möblierten »Executive Mansion« zu. (United States Revised Statutes, sec. 153.)

Während in Frankreich die republikanischen Kon-

1) Jellinek, a. a. O. S. 158.



stitutionen des Jahres III und die vom Jahre 1848 die Gehälter der Direktoren sowie des Präsidenten genau festsetzten, findet sich in der Verfassung von 1875 gar keine Bestimmung hierüber. Das Finanzgesetz vom 16. September 1871 fixiert das Jahresgehalt des Präsidenten auf 600000 fr. Seit 1873 kommen jährlich 300000 fr. für Repräsentationskosten hinzu; 1876 gewährte man ihm ausserdem noch ein Mal 300000 fr. für Reiseaufwand etc., sodass sich eine Gesamtsumme von 1200000 fr. ergibt. Ferner überlässt ihm der Staat die Benutzung einiger seiner Liegenschaften, so die Schlösser und Jagden von Marly und Rambouillet etc. Zur Residenz dient ihm das Palais des Elysées. Alle diese Vorteile sind nicht ständiger Natur, da sie alljährlich im Budgetgesetz beraten werden und demzufolge vergrössert oder verringert, ja sogar ganz gestrichen werden könnten.

Der eidgenössische Bundespräsident bekommt als Mitglied des Bundesrates aus der Bundeskasse einen Gehalt von 15000 fr. und in seiner Eigenschaft als Präsident eine Zulage von 2000 fr. [1]).

Ehrenrechte.

Der Artikel 3 des Gesetzes vom 25. Februar 1875 bestimmt, dass der Präsident der französischen Republik bei nationalen Feierlickkeiten das Präsidium führt; eine nicht immer gefahrlose Aufgabe, die dem Präsidenten Sadi Carnot das Leben gekostet hat. — Der schweizerische Bundespräsident geniesst ebenfalls gewisse Ehrenrechte, so steht ihm bei Feierlichkeiten der Vortritt zu und die Einladung zu Festlichkeiten

1) Burckhardt, Kommentar der Schweiz. Bundesverfassung vom 29. Mai 1874. S. 792.

erfolgt in seinem Namen. Im Verkehr nach Aussen darf er auch den Titel »Excellenz« führen [1]). — Der französische Präsident ist als solcher gleichzeitig Grossmeister der »Ehrenlegion«, des einzigen in Frankreich bestehenden Ordens, dessen grosses Band ihm beim Amtsantritt feierlichst überreicht wird.

Bei Präsidenten, die sich besondere Verdienste erworben, kommt es wohl vor, dass ihr Leichenbegängnis besonders pomphaft auf Staatskosten vorgenommen wird. So geschah es beim Tode Washingtons, wo auch eine 30tägige Landestrauer anempfohlen wurde

> »that it be recommanded to the people of the United States, to wear crape on their left arm as mourning, for thirty days ...« [2]).

Strafrechtliche Privilegien.

Aehnlich wie die Monarchen werden die republikanischen Staatshäupter durch das objektive Recht in höherem Masse in ihrer physischen und moralischen Integrität geschützt. So gewährt ein Gesetz vom 29. Juli 1881 dem französischen Präsidenten erhöhten strafrechtlichen Schutz gegen Beleidigungen durch die Presse [3]).

Von hoher Bedeutung und sehr weitgehend sind die strafrechtlichen und strafprozessualischen Privilegien, welche dem Präsidenten zustehen.

Die französische Verfassung schliesst jede strafrechtliche Judikatur der ordentlichen Gerichte über

1) Dubs, das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft. S. 65.

2) Rüttimann, l. c. p. 305.

3) Lebon, Staatsrecht d. französischen Republik. 1886. S. 45.

den Präsidenten aus. Prinzipiell ist er unverantwortlich und nur in dem einzigen Falle des Hochverrates kann eine Strafverfolgung gegen ihn eingeleitet werden. (Loi constitutionnelle du 25 février 1875, Art. 6, § 2.) Als Anklagebehörde fungiert dann die Deputiertenkammer und die Entscheidung wird von dem zum Staatsgerichtshof umgewandelten Senat gefällt. (Loi const. du 16 juillet 1875, Art. 12.) Leider hat man es unterlassen, ein bestimmtes Delikt »Hochverrat« zu definieren und mit Strafe zu bedrohen. Im Januar 1878 hatte zwar Pascal Duprat in der zweiten Kammer den Antrag gestellt, besondere Strafgesetze gegen Hochverrat zu formulieren. Man war darüber in Beratungen eingetreten, doch niemals ist ein Gesetz daraus hervorgegangen [1]).

Die Verfassung wird vielfach extensiv dahin interpretiert, dass der Senat auch die Befugnis habe, selbst zu bestimmen, was er für Hochverrat ansehen wolle und welche Strafe er darauf setze. Abgesehen von den bedenklichen, rein politischen Folgerungen, die sich hieraus ergeben könnten, ist diese Ansicht noch aus anderen Gründen zurückzuweisen. Sie widerstreitet nämlich durchaus dem alten Grundsatz Nullum crimen, nulla poena sine lege, der schon in der »Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789« seinen Ausdruck findet in dem Satze:

> »Nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit et légalement appliquée«

und von da in den Artikel 5 des Code Pénal übergegangen ist [2]). Eine rechtsgültige Verurteilung des

1) Esmein, a. a. O. S. 549.

2) Cf. Esmein l. c. p. 550.

Präsidenten ist demnach nur möglich, wenn ein bestehendes Strafgesetz auf seine Handlungen anwendbar ist. Obwohl sich in der Konstitution gar kein Anhalt dafür bietet, behauptet Esmein, dass die Verfassungsbestimmung, welche den Präsidenten wegen Hochverrates für verantwortlich erklärt, damit der Deputiertenkammer und dem Senat als Anklagebehörde und Gerichtshof das Recht einräumen wollte, den Präsidenten seines Amtes zu entsetzen, damit man ihn nachher, seiner Würde entkleidet, vor den ordentlichen Gerichten zur Verantwortung ziehen könne. — An sich liesse sich gegen diese Theorie nichts einwenden; denn es erscheint als durchaus natürlich und zweckmässig, dass ein des Hochverrates oder eines anderen Vergehens oder Verbrechens angeklagter Präsident nicht an der höchsten Ehrenstelle der Republik verbleibt, aber es müsste auch eine gesetzliche Grundlage für die Anwendung dieses Prinzips vorhanden sein, doch daran mangelt es eben. Hier ist einer der Punkte, wo bei einer ev. Verfassungsrevision der Gesetzgeber wird ergänzend eingreifen müssen.

Die Verfassung der Union ist in dieser Beziehung viel genauer und zuverlässiger; denn sie bietet durch die Institution des »Impeachment« die Möglichkeit, den eines Verbrechens oder Vergehens beschuldigten Präsidenten seines Amtes zu entheben, um ihn nachher strafrechtlich wie jeden anderen Bürger zur Verantwortung ziehen zu können. Das sog. Impeachment ist ein Rechtsverfahren sui generis, das man aus dem englischen Staatsrecht übernommen hat. Der Artikel II, Sektion 4 der Verfassung besagt: »der Präsident, Vizepräsident und alle Civilbeamten der Vereinigten Staaten sollen ihres Amtes enthoben wer-

den, wenn sie auf ein Impeachment hin des Hochverrates, der Bestechung oder anderer schwerer Verbrechen und Vergehen (high crimes and misdemeanors) überführt worden sind (on impeachment for, and conviction of . . .)«

Aehnlich wie in Frankreich fungiert als Anklagebehörde die zweite Kammer, das Repräsentantenhaus. (United States Const. Art. I, sec. 2, § 5.) Der eigentliche Prozess gehört auch hier vor das Forum des Senates, der sich zu diesem Behufe als »Court of Impeachment« organisiert. Die Senatoren werden vor der Sitzung durch Eid oder eidesstattliche Versicherung verpflichtet. Wenn gegen den Präsidenten der Vereinigten Staaten verhandelt wird, so gebührt dem Präsidenten des Oberbundesgerichtes (Chief Justice of the Supreme Court) der Vorsitz. Dies geschieht in Anlehnung an das englische Impeachment, wobei nicht, wie es sonst üblich ist, der Lordkanzler, sondern der Lord High Steward dem Oberhause präsidiert. Eine Verurteilung kann nur mit Zweidrittel-Majorität der Erschienenen erfolgen. (United States Constitution. Art. I, sec. 3, § 6.) Die anwesenden Senatoren, die sich der Abstimmung enthalten, werden angesehen, als ob sie für Freisprechung gestimmt hätten [1]).

Das Urteil im Falle eines Impeachment kann sich nicht weiter erstrecken als auf Amtsenthebung und Erklärung der Unfähigkeit, in den Vereinigten Staaten eine Ehrenstelle, ein Vertrauensamt oder einen besoldeten Posten zu bekleiden. Der im Impeachment Verurteilte kann jedoch nichtsdestoweniger vor den

1) Burgess, a. a. O. S. 335 d. II. Bandes.

ordentlichen Gerichten in Anklagezustand versetzt und auf Grund eines regulären Strafverfahrens verurteilt und bestraft werden. (United States Constitution. Art. I, sec. 3, § 7.)

Andrew Johnson ist der einzige Präsident, gegen den das Impeachment angewendet wurde (1868), da aber mit 35 Stimmen für die Verurteilung gegen 19 auf Freisprechung lautende die gesetzlich erforderliche Zweidrittelmehrheit nicht erreicht wurde, so musste er freigesprochen werden. — Man ist versucht anzunehmen, ein dem Impeachment unterworfener Beamter könne sich gegen dies Verfahren und eine ev. Verurteilung durch seinen Rücktritt schützen; gibt doch auch das Deutsche Reichsbeamtengesetz vom 21. März 1873 (§§ 75 und 100) selbst dem in Disciplinaruntersuchung befindlichen Beamten die Befugnis, durch Niederlegung des Amtes sich der Disciplinarstrafe zu entziehen. Das Repräsentantenhaus und der Senat haben aber 1876 diese wichtige Frage im gegenteiligen Sinne entschieden. Der ehemalige Kriegssekretär Belknap wurde nach seiner Demission durch ein Impeachment für Handlungen zur Rechenschaft gezogen und verurteilt, die er während seiner Amtsführung begangen hatte [1]).

1) Cf. Burgess, a. a. O. vol. II p. 334 und v. Holst, l. c. S. 87.

III.

Die Kompetenz.

Diplomatische Befugnisse.

Der Präsident als Vermittler des völkerrechtlichen Verkehrs.

In allen Staaten, wo Exekutive und Legislative getrennt sind, ist naturgemäss die Pflege und Regelung der Beziehungen zu auswärtigen Mächten der ersteren vorbehalten, obwohl letztere keineswegs immer davon ausgeschlossen bleibt.

Die amerikanische Verfassung sagt nicht ausdrücklich, dass die Vertretung der Union fremden Staaten gegenüber durch die vollziehende Gewalt zu geschehen habe, doch verhält es sich tatsächlich so, dass die äussere Politik die fast ausschliessliche Domäne des Präsidenten geworden ist. Der Kongress hat mehrfach versucht, auf die äussere Politik Einfluss zu gewinnen, so z. B. als im Jahre 1864 das Repräsentantenhaus einen Beschluss fasste über das Verhältnis der Union zu den mittel- und südamerikanischen Freistaaten. Es kam zu einer erbitterten Fehde zwischen der Regierung und der zweiten Kammer, die mit folgender von Davis (Maryland) eingebrachten Resolution endete: »That Congress has a constitutional right to an authoritative voice in declaring and prescribing the foreign policy of the United States as well in the recognition of new Powers as in other matters; and it is the constitutional duty of the Executive Department (President im ersten Entwurf) to respect that policy; and the propriety of any declaration of foreign policy by Congress is proved by the vote

which pronounces it, and such proposition while pending and undetermined is not a fit topic of diplomatic explanation with any foreign power« [1]).

Dieser Sieg des Repräsentantenhauses hatte aber nicht die von ihm erwartete Bedeutung. De facto ist die Regierung der Kammer meist überlegen, da sie als Rückhalt für ihre Politik den Willen des Volkes hat, der keinesfalls als quantité négligeable anzusehen ist, wie es sich deutlich in dem Konflikt zwischen Washington und dem Repräsentantenhause zeigte. Irving schrieb hierzu in seiner Biographie des grossen Mannes: »Mean while, the whole country became agitated on the subject, meetings were held troughout the United States; and it soon became apparent that the popular feeling was with the minority in the House of Representatives . . . The public will prevailed . . .«

Andrerseits ist nicht zu leugnen, dass der Kongress mitunter doch in der Lage ist, die auswärtige Politik irgendwie zu beeinflussen, sei es durch eine Kritik von seiten einzelner Mitglieder, sei es durch förmliche Resolutionen und positive Vorschläge, die vom gesamten Kongress ausgehen. Doch darf man hierbei nie vergessen, dass dieses Vorgehen »keinerlei rechtliche Verbindlichkeit« für den Präsidenten begründet, wenn auch der Zweck, einen moralischen Druck auf den Präsidenten auszuüben, völlig erreicht wird.

Wie der Präsident der Union, so hat auch sein französischer Kollege, als Repräsentant der Staatsgewalt, die Republik hinsichtlich aller internationaler

1) Rüttimann, a. a. O. S. 292.

Verhältnisse zu vertreten. Obwohl das Parlament hier eine bedeutend grössere Rolle spielt als in der Union tritt es doch nie in direkte Verbindung mit auswärtigen Mächten, dazu muss es sich immer des Präsidenten als Vermittlers bedienen.

Der schweizerische Bundespräsident hat als Vorstand seines politischen Departements und als Haupt des Bundesrates einen, wenn auch sehr schwachen Einfluss auf die äussere Politik. Denn es liegt dem Bundesrat ob, »innert der Schranken der Verfassung die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen zu wahren und die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt zu besorgen (Art. 102, Z. 8 der Schweizer Bundesverfassung). Der jeweilige Bescheid geht jedoch vom Bundesrat als Behörde aus« (Art. 103 der Schweizer Bundesverfassung), sodass der Bundespräsident persönlich nicht allzusehr hervortreten kann.

Aktives Gesandtschaftsrecht.

Der Präsident bedient sich im völkerrechtlichen Verkehr einerseits der Gesandten und diplomatischen Vertreter der Fremdstaaten, die bei ihm beglaubigt sind, andrerseits der Bevollmächtigten, die er zur Vertretung seiner Republik ins Ausland entsendet.

Die Präsidenten der Vereinigten Staaten und der französischen Republik haben deshalb das Recht, diplomatische und konsularische Beamte zu ernennen. Das französische Verfassungs-Gesetz sagt einfach: »Le président de la République nomme à tous les emplois civils et militaires« [1]).

1) Loi constitutionnelle du 25 février 1875, Art. 3.

Die amerikanische Konstitution verpflichtet dagegen den Präsidenten, bei der Wahl der Gesandten und anderen diplomatischen Vertreter und Konsuln, den Beirat und die Zustimmung des Senates einzuholen[1]. Hierbei ist vielfach die Frage ventiliert worden, ob der Präsident befugt sei, zu bestimmen, bei welchen fremden Mächten die Union diplomatische Vertreter haben und welcher Kategorie dieselben angehören sollen. Faktisch verhält es sich so, dass der Präsident ohne besondere Ermächtigung diese Vertreter ernennt, denen dann der Senat seine Bestätigung erteilt oder auch nicht erteilt (cf. casus Tyler-Cushing S. 68 d. D.). Die definitive Entscheidung hat hier wieder der Kongress, der durch Nichtbewilligung der für den betr. Posten erforderlichen Gelder die Ernennung einfach gegenstandslos machen kann.

Der schweizerische Bundespräsident ist hier wieder am ungünstigsten gestellt; denn die diplomatischen und konsularischen Agenten, deren die Schweiz im Auslande bedarf, werden vom gesamten Bundesrate ernannt, von dem sie auch ihre Instruktionen empfangen. Der Bundespräsident spielt im Verkehr mit den schweizerischen Geschäftsträgern und Konsuln im Auslande, der seinem, dem politischen Departement obliegt, nur etwa die Rolle eines amerikanischen Staatssekretärs des Auswärtigen.

Passives Gesandtschaftsrecht.

Dem Entsendungsrecht des Präsidenten steht gegenüber sein Empfangsrecht (jus legationum passivum). Der Präsident, der Amerikanische wie der

1) United States Constitution, Art. II, sec. 2, § 2.

Französische, empfängt die diplomatischen Vertreter fremder Mächte. An den Präsidenten wird vom Absendestaat vor der Entsendung eines Bevollmächtigten die »Demande d'agréation« gerichtet, damit er missliebige Persönlichkeiten ablehnen könne, wozu er nach internationaler Gepflogenheit ohne Angabe von Gründen berechtigt ist.

Dieses Empfangsrecht, das der Präsident der Union und der französischen Republik allein und unabhängig ausüben dürfen, ist von grösserer Bedeutung als man im ersten Augenblick annehmen möchte. Es gibt nämlich dem Präsidenten die Möglichkeit, durch den Empfang eines Gesandten die Unabhängigkeit seines Absendestaates anzuerkennen.

Dem amerikanischen Präsidenten ist diese Befugnis bestritten worden; so wollte Kent dies Recht dem Kongress vorbehalten. Präsident Jackson, der in einer, Texas betreffenden, Botschaft vom 21. Dezember 1836 sich hierüber äusserte, erklärte es für eine offene Frage, ob dem Präsidenten oder dem Kongress die Entscheidung über die Anerkennung eines fremden Staates zustände.

In der Schweiz ist es wiederum nicht Sache des Bundespräsidenten allein, fremde Gesandte zu empfangen, ja sogar zur Erteilung des Exequatur an fremde Konsuln ist nur der Bundesrat als Ganzes kompetent.

Vertragsrecht.

Die allerwichtigste der diplomatischen Befugnisse, nämlich das Recht, den Staat durch Verträge mit anderen Mächten zu verpflichten, ist nicht ausschliesslich der Exekutive vorbehalten, sondern es wird vom



Präsidenten in Gemeinschaft mit der Legislativen ausgeübt, in der Schweiz ist sogar lediglich die Bundesversammlung damit betraut. Dabei ist zu beachten, dass in den Vereinigten Staaten nicht die Mitwirkung des ganzen gesetzgebenden Körpers, sondern nur des Senates, der hierbei als eine Art Regierungsrat funktioniert, erforderlich ist. »Der Präsident soll befugt sein, mit und unter Beirat und Zustimmung des Senates Staatsverträge abzuschliessen, vorausgesetzt, dass zwei Drittel der anwesenden Senatoren beipflichten.« (United States Constitution, Art. II, sec. 2, § 2).

Dies ist eine Konsequenz der eigentümlichen amerikanischen Anschauung, dass die Befugnis, Verträge abzuschliessen weder ein notwendiges Attribut der Gesetzgebung, noch ein Bestandteil der Exekutive sei, sondern eine besondere, für sich bestehende Gewalt vorstelle [1]).

Es hat sich die Praxis herausgebildet, dass der Präsident den Beirat des Senates erst mit seiner Zustimmung verlangt, d. h. ihm die perfekten Verträge zur Billigung vorlegt, ein Verfahren, das man nie für verfassungswidrig gehalten hat. Es kam wohl auch vor, dass sich der Präsident vorher über die Ansichten des Senates vergewisserte; dies wird zumal von Washington und nachher von Polk berichtet, der 1846 den Vertrag mit England über das Oregongebiet erst nach diesbezüglicher Uebereinkunft mit dem Senate abschloss. Der Senat kann den vorgelegten Vertrag entweder im Ganzen billigen oder verwerfen oder durch Zusätze oder Streichungen ändern; dies letztere geschah z. B. mit dem sog. Gadsden-Vertrage vom

1) Buss bei Rüttimann a. a. O. S. 294, 2.

30. Dezember 1853, der vom Senate amendiert wurde. Dieser Usus, dessen Verfassungsmässigkeit nie angefochten wurde, führte zu der Ansicht, dass der Senat befugt sei, den Präsidenten aufzufordern, zum Zwecke eines Vertragsschlusses mit irgend einer Macht in Unterhandlungen einzutreten. An sich wäre hiergegen nichts einzuwenden, ja es ist nicht zu bestreiten, dass auch das Repräsentantenhaus dem Präsidenten ähnliche Wünsche unterbreiten könnte; doch darf nie vergessen werden, dass von einem »verfassungsrechtlichen Anspruch« des Senates, am Rechte der Initiative teilzunehmen, gar keine Rede sein kann. Das Amendierungsrecht des Senates könnte man allenfalls als einen sehr geringen Anteil an der Initiative zum Abschluss von Staatsverträgen gelten lassen, doch im Grossen, Ganzen steht diese Initiative ausschliesslich dem Präsidenten zu und weder der Senat, noch das Repräsentantenhaus dürfen ihm Vorschriften machen.

Der Umfang des Vertragsrechtes ist durch die Verfassung nicht bestimmt, doch versteht es sich von selbst, dass die vom Präsidenten abzuschliessenden Verträge stets innerhalb der verfassungsmässigen Grenzen bleiben müssen. Verträge z. B., welche die Staatsform ändern würden, wären null und nichtig.

Die Frage, in welchem Verhältnis das Vertragsrecht des Präsidenten nnd die Gesetzgebung zu einander stehen, beantwortet v. Holst dahin, dass sie koordiniert sein müssen, »da Verträge wie Gesetze Souveränitätsakte sind, die sich nur in der Form und hinsichtlich der Organe, durch die der souveräne Wille zum Ausdruck gelangt, von einander unterscheiden« [1]. Aus diesem Grundsatz wird die Konse-

1) v. Holst, l. c. S. 109.

quenz gezogen, dass man Gesetze durch Verträge und wiederum Verträge durch Gesetze aufheben könne. So wurde im Jahre 1828 vom Präsidenten in Verbindung mit dem Senate durch einen Vertrag den Cherokee-Indianern ein Gebiet abgetreten, das der Kongress durch ein Gesetz vom Jahre 1824 bereits dem Territorium Arkansas einverleibt hatte [1]. Wenn also ein Gesetz mit einem Vertrage in Widerspruch steht, so entscheidet nach dem Grundsatz: lex posterior derogat priori — allein das Datum.

Das Vertragsrecht des Präsidenten hat auch schon zu Konflikten mit dem Repräsentantenhause Veranlassung gegeben. Es wurde nämlich behauptet, das Haus könne einen Vertrag, der verfassungsmässig vom Präsidenten mit und unter Beirat und Zustimmung des Senates geschlossen wurde, dadurch umstossen, dass es seine Mitwirkung an dem zur Erfüllung der Vertragsstipulation ev. erforderlichen legislatorischen Akte verweigert. Ein Versuch dazu ist im Jahre 1875 auch wirklich gemacht worden, doch heute wird kaum noch jemand bezweifeln, dass die ordnungsmässig abgeschlossenen Staatsverträge keiner Bestätigung von seiten des Repräsentantenhauses bedürfen; sagt doch die Verfassung selbst, dass sie neben ihr das oberste Gesetz des Landes seien: »This Constitution . . . and all treaties made, or which shall be made under the authority of the United States, shall be the supreme law of the land«. (United States constitution, Art. VI, sec. 2.)

Anders liegen die Verhältnisse bei Verträgen, zu deren Ausführung Geld erforderlich ist, oder welche

---

1) Rüttimann a. a. O. S. 296, 1.

die Union direkt zu einer Geldleistung verpflichten. Hier kann die Mitwirkung des Repräsentantenhauses nicht umgangen werden, weil die Verfassung ausdrücklich bestimmt, dass nur auf Grund eines gesetzlich bewilligten Kredits (in consequence of appropriations made by law; U. S. Const. Art. I, sec. 9, § 6) Geld aus der Staatskasse erhoben werden dürfe.

Das Vertragsrecht des Präsidenten gilt als solches natürlich nur für die Union; die Einzelstaaten kann er dem Auslande gegenüber durch Verträge nicht verpflichten.

Wenn ein vom Präsidenten abgeschlossener Vertrag Bestimmungen enthält, die etwelchen Gesetzen oder der Verfassung eines Einzelstaates direkt zuwiderlaufen, so ist für den Richter trotzdem nur der Vertrag massgebend. Dies wird in folgendem Passus der Verfassung scharf betont: »all treaties . . . . shall be the supreme law of the land; and the judges in every State shall be bound thereby, anything in the Constitution or laws of any State to the contrary notwithstanding.« (United States Constitution. Art. VI, § 2.)

Darüber, ob die Zentralgewalt befugt ist, über Gebietsteile der Einzelstaaten, die ja zusammen das Territorium der Union bilden, durch Verträge zu verfügen, sind die Meinungen geteilt.

Der oberste Gerichtshof hat sich einmal dafür ausgesprochen, dass Grenzstreitigkeiten zwischen den Parteien durch Staatsvertrag beigelegt werden können ohne Rücksicht auf die ev. entgegenstehenden Interessen Einzelner oder eines Gliedstaates der Union.

Etwas anders geartet ist das Vertragsrecht des Präsidenten der französischen Republik. Die Ver-

fassung ermächtigt ihn zum Abschluss und zur Ratifizierung der völkerrechtlichen Verträge. Sobald es das Interesse und die Sicherheit des Staates zulässt, gibt er den Kammern davon Kenntnis. Friedensschlüsse, Handelsverträge, sowie solche, welche die Finanzen des Staates verpflichten oder sich auf den Personenstand und das Eigentum der Franzosen im Auslande beziehen, bedürfen der Zustimmung beider Kammern. Abtretung, Austausch oder Vergrösserung des Staatsgebietes können nur kraft Gesetzes bewerkstelligt werden [1]).

Alle Verträge, gleichviel ob sie der Präsident selbständig schliessen kann oder dazu der Beihilfe der Kammern bedarf, werden von ihm ratifiziert. Im Gegensatz zum amerikanischen Recht haben die Kammern in Frankreich nicht die Befugnis, wie sie dort dem Senat zusteht, die vorgelegten Verträge zu ändern oder mit Zusätzen zu versehen. Wenn der Vertrag nicht die Billigung der Kammern findet, muss er in complexu verworfen werden; dies hindert jedoch den Senat oder die Abgeordnetenkammer oder beide zusammen keineswegs, sich an den Präsidenten zu wenden, um von ihm einen in einem bestimmten Sinne gehaltenen Vertragsentwurf zu erlangen. Dies Verfahren wird durchaus nicht als ein Eingriff in die konstitutionellen Rechte des Präsidenten angesehen und hat seine gute Berechtigung, da die Vertragsinitiative ausschliesslich dem Präsidenten vorbehalten ist.

1) Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, Art. 8.

Das Recht der Kriegserklärung.

Das Recht, die friedlichen Beziehungen zu einer fremden Macht durch eine Kriegserklärung aufzuheben, steht dem Präsidenten der Vereinigten Staaten nicht zu; diese wichtige Befugnis ist dem Kongress vorbehalten [1]), doch kann der Präsident durch sein Verhalten gegen den Willen des Kongresses einen Krieg herbeiführen, wie es z. B. Präsident Tyler tat, der kurz vor Ablauf seiner Amtsperiode die Union in einen Krieg mit Mexico verwickelte [2]).

In Frankreich darf dagegen der Präsident eine Kriegserklärung erlassen, doch nur, nachdem beide Kammern vorher ihre Einwilligung dazu gegeben haben [3]). Dies hindert den Präsidenten aber durchaus nicht, einen regelrechten Angriffskrieg zu beginnen, z. B. wo es sich um unzivilisierte Völkerschaften handelt, bei denen man die sonst üblichen Formen des völkerrechtlichen Verkehrs ausser Acht lässt. Doch auch gegen zivilisierte Staaten kann der Präsident ohne Zustimmung der Kammern Zwangsmassregeln anwenden, wie Retorsion, Repressalien, Beschlagnahme und Blockade, die geeignet sind, kriegerische Verwickelungen herbeizuführen.

Als 1881 gegen Tunis und 1884 gegen Tongking Expeditionen unternommen wurden, die in Wirklichkeit nichts anderes waren als Eroberungskriege ohne Kriegserklärung, wurde dem Präsidenten in der Kammer von seinen politischen Gegnern der Vorwurf des

1) United States Constitution. Art. I, sec. 8, § 10.

2) Rüttimann a. a. O. S. 295.

3) Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, Art. 9.



Verfassungsbruches gemacht. [1]) Doch die Kammermehrheit billigte durch ein Vertrauensvotum die Politik des Präsidenten und seines Ministeriums und man verteidigte das Vorgehen der Regierung damit, dass die Legislative durch die Bewilligung der Gelder für Bewaffnung und Transport der Truppen ihre Zustimmung gegeben habe. Diese Konstruktion ist sehr fadenscheinig und es ist nicht zu beweifeln, dass bei einem unglücklichen Ausgang der Unternehmungen die gegenteilige Anschauung die Oberhand gewonnen hätte.

In der Schweiz ist Kriegserkläruug und Friedensschluss Sache der Bundesversammlung. (Bundes Verf. Art. 85).

Beziehungen zum Parlament.

Die französischen Kammern sind dem Präsidenten politisch und rechtlich übergeordnet. Politisch, weil er von ihnen gewählt wird und ihnen für den Fall einer Wiederwahl, während seiner Amtsdauer genehm sein muss. Es wäre ja möglich, dass eine bedeutende Persönlichkeit einigen Einfluss auf die Kammern gewinnen könnte, doch dank dem parlamentarischen System ist es dahin gekommen, dass »dem Staatschef nur die Stelle eines über den staatlichen Machtfaktoren stehenden, dafür aber auch eines realen Anteils an der Leitung der Geschäfte beraubten, neutralen Elements angewiesen wurde.« [2])

Die sehr weitgehenden Machtbefugnisse der Kammern, denen der Präsident nur eine sehr beschränkte Kompetenz entgegenstellen kann, bedingen

1) Lebon a. a. O. S. 46 ff.

2) Jellinek, Allgemeine Staatslehre. S. 710.

es, dass er sich seine Politik fast widerstandslos von den Kammern diktieren lassen muss. —

»Certains offices, — sagt Delpech [1]) comme la présidence de la République ont vu leur prestige irrémédiablement touché pour cette triple raison, que, par le mode de son élection, le triste privilège de son irresponsabilité et son état juridique de chef d'un Etat parlementaire, le président fut plusieurs fois dans l'alternative de se soumettre ou démettre, n'est en fait à aucun degré un représentant et ne pourrait user de ses pouvoirs formels qu'en ayant l'air de commettre un coup de force. . .

Wie sich das Verhältnis des Präsidenten zu den Kammern tatsächlich manchmal gestaltet, schildert Jules Simon in seinem Régime parlementaire sehr anschaulich, indem er sagt: »Nous avous tous vu un temps où le gouvernement étant exercé par le président de la Chambre, il y avait un président à l'Elysée, pour donner des bals et des signatures, et un président au Palais-Bourbon pour présider et gouverner la Chambre d'abord, et le pays ensuite. Ce président là tenait les ministres, il fallait lui obéir ou partir.« [2])

Da die Kammern jederzeit die verfassungsmässige Stellung des Präsidenten ändern können, so steht seine rechtliche Abhängigkeit von ihnen ausser aller Frage.

Der Präsident der Vereinigten Staaten dagegen ist vom Kongress unabhängig, da dieser infolge seiner begrenzten legislatorischen Gewalt die verfas-

1) Delpech, A propos du mode d'élection à la présidence de la Chambre des députés. S. 7.

2) Zitiert bei Delpech. S. 8.

sungsmässigen Kompetenzen des Präsidenten in keiner Weise beeinträchtigen kann. Parlamentarisches Regiment hat die Verfassung völlig ausgeschlossen, dessenungeachtet wäre es doch möglich, dass bei einem längeren ernstlichen Konflikt zwischen dem Präsidenten und dem Kongress letzterer die Oberhand gewänne, oder doch wenigstens dem Präsidenten seine Aufgabe ungeheuer erschwerte.

Die Beziehungen des französischen wie des nordamerikanischen Präsidenten zur gesetzgebenden Gewalt lassen sich in zwei grosse Gruppen sondern. Einmal sind sie rein formaler Natur, insofern sie nämlich den Zweck haben, die Tätigkeit der Kammern, ihre Einberufung, Vertagung und ev. Auflösung zu regeln. — Andrerseits handelt es sich um eine Mitwirkung der Exekutive bei den legislatorischen Geschäften des Parlaments.

Das Recht, die Kammern einzuberufen, zu vertagen und aufzulösen.

Da der amerikanische Kongress verfassungsgemäss alljährlich mindestens einmal und zwar ungeboten am ersten Montag des Dezember zusammentreten muss, [1]) so beschränkt sich das Einberufungsrecht des Präsidenten auf besondere, unvorhergesehene Fälle. Artikel II, Sektion 3 der Verfassung besagt, dass der Präsident befugt ist, bei ausserordentlichen Veranlassungen beide Häuser des Kongresses oder nur eins davon einzuberufen. Wenn sie hinsichtlich der Zeit der Vertagung uneinig sind, kann er sie bis zu dem ihm geeignet erscheinenden Zeitpunkte ver-

1) United States Constitution. Art. I, sec. 4. § 2.

tagen. Sondersitzungen des Senates in seiner Eigenschaft als »Court of Impeachment« oder als Beirat beim Abschluss von Staatsverträgen und bei der Ernennung von Beamten werden öfters erforderlich sein, doch gehört dies nicht eigentlich hierher; hier handelt es sich lediglich um Sitzungen zu legislatorischen Zwecken, die äusserst selten sind. In der Literatur findet sich nur ein einziger derartiger Fall vermerkt: Im Jahre 1865 berief Präsident Lincoln den Senat zu einer Sitzung, während das Repräsentantenhaus nicht versammelt war. [1]) Von dem Vertagungsrecht des Präsidenten ist dagegen, wie v. Holst behauptet, nie Gebrauch gemacht worden. [2])

Der Kongress kann, wenn er versammelt ist, auch nach eigenem Ermessen eine ausserordentliche Sitzung anberaumen; nur wenn beide Häuser sich nicht verständigen können, hat der Präsident endgültig zu entscheiden. [3])

Der Kuriosität halber sei schliesslich noch ein Gesetz vom 3. April 1794 erwähnt, das den Präsidenten ermächtigt, wenn am Sitzungsorte des Kongresses eine Seuche ausgebrochen ist, denselben nach einem anderen Orte zu verlegen resp. zu berufen.

Die französische Verfassung hat die Befugnisse des Präsidenten, bezüglich der Regelung der Tätigkeit der Kammern, nicht so eng umgrenzt als dies bei der amerikanischen der Fall ist. Im Prinzip steht das Recht, das Parlament zu berufen und zu schliessen dem Präsidenten der Republik zu, doch ist auch ihm

1) Rüttimann a. a. O. S. 179.

2) v. Holst a. a. O. S. 45.

3) Burgess a. a. O. S. 54 ff.

nicht völlige Handlungsfreiheit gewährt und er muss sich verschiedene Einschränkungen gefallen lassen. Die Verfassung schreibt ihm nämlich genau vor, den Senat und die Kammer der Abgeordneten zur Sitzung einzuberufen, die alljährlich am zweiten Dienstag des Januar beginnen sollen. (Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875. Art. 1.).

Die Schliessung der Session liegt gleichfalls dem Präsidenten ob. [1]) Doch ist sie erst dann zulässig, wenn die Sitzung bereits fünf volle Monate gewährt hat. [2]) Die Verfassung bietet dem Präsidenten ferner die Möglichkeit, die Kammern zu vertagen. »Doch darf diese Vertagung weder den Zeitraum von einem Monat überschreiten, noch öfter als zweimal während derselben Session stattfinden.« [1])

Die Vertagung sollte den Zweck haben, bei einem Konflikt zwischen der Regierung und dem Parlamente, den erregten Gemütern Zeit zu lassen zur Beruhigung und zum Besinnen, doch hat man sich in der Wirkung des Mittels getäuscht. Die Vertagung der Kammern durch den Präsidenten ist nur ein Vorbote der Auflösung der Deputiertenkammer; dies zeigte sich in dem einzigen Falle, bei dem ein Präsident von diesem Rechte Gebrauch machte. [3])

Gleichwie der Präsident der Union kann auch der französische Präsident bei besonderen Anlässen beide Kammern zu einer ausserordentlichen Session zusammenrufen. [4]) Dieses Recht wird zur Pflicht,

---

1) Loi const. du 16 juillet 1875, Art. 2.

2) ibid. Art. I.

3) cf. Esmein l. c. S. 508.

4) Loi const. du 16 juillet 1875, Art. 2.

wenn die absolute Mehrheit der Mitglieder beider Kammern in der Zeit zwischen zwei Sessionen den Präsidenten um die Einberufung ersuchen. [1]) Übrigens legt die Verfassung selbst mehrfach, wenn auch nur indirekt, dem Präsidenten die Verpflichtung auf, die Kammern zu berufen und zwar geschieht dies in den Fällen, wo er zur gültigen Ausführung eines Regierungsaktes der Zustimmung der Kammern bedarf, z. B. zur Ratifizierung gewisser Verträge oder zum Erlass einer Kriegserklärung. (Vgl. S. 42 d. D.)

Die Dauer der ausserordentlichen Sessionen ist gesetzlich nicht geregelt, doch müssen immer Senat und Abgeordnetenkammer parallel tagen, d. h. zu gleicher Zeit einberufen und entlassen werden.

Eine sehr wichtige Befugnis des französischen Präsidenten besteht darin, dass er die Abgeordnetenkammer vor dem gesetzlichen Ablauf ihres Mandats auflösen darf und zwar, damit einem Missbrauch dieses Rechtes vorgebeugt wird, nur mit der Zustimmung des Senats. [2]) Hierdurch ist bei einem Konflikt zwischen Legislative und Exekutive dieser die Möglichkeit gegeben, als letzte Instanz die Wähler, die Vertreter des souveränen Volkes, sprechen zu lassen und ihnen die endgültige Entscheidung anheim zu stellen. Mit der Auflösung der Abgeordnetenkammer wird natürlich auch der Senat suspendiert, obwohl in der Fiktion seine Sitzungsperiode fortdauert.

Um die Regierung während der Zeit nach der Auflösung der Deputiertenkammer nicht allzulange ohne Kontrolle zu lassen, ist durch Gesetz bestimmt worden, dass sich die Wahlkollegien binnen zwei

1) Loi const. du 16 juillet 1875, Art. 2.

2) Loi constitutionnelle du 25 février 1875, Art. 5.

Monaten versammeln sollen und zehn Tage nach der Neuwahl die Kammer zusammentreten muss. (Loi const. du 25 février 1875. Art. 5, § 2 modifié par la loi du 14 août 1884, Art. 1.)

Da die Schweizer Bundesversammlung wie der Kongress der Union alljährlich am bestimmten Tage (dem ersten Montag im Dezember) gleichfalls ungeboten zusammentritt, ist auch hier eine besondere Einberufung zu den regelmässigen Sitzungen unnötig. Eine Vertagung, Schliessung oder Auflösung der Legislativen durch die Regierung kann nicht stattfinden, hingegen darf die Regierung, wenn die Geschäfte es erfordern, nach ihrer Vertagung die Bundesversammlung sofort wieder zu einer ausserordentlichen Sitzung einberufen. [1])

Das Veto-Recht.

Dem amerikanischen Präsidenten ist eine weitgehende Kontrolle über die gesetzgeberische Tätigkeit des Kongresses eingeräumt. Die Verfassung bestimmt: »Jede Bill, welche vom Hause der Repräsentanten und vom Senat angenommen ist, soll bevor sie Gesetzeskraft erlangt, dem Präsidenten der Vereinigten Staaten vorgelegt werden. Billigt er sie, so soll er sie unterzeichnen; wenn nicht, so soll er sie mit seinen Einwendungen dem Hause, von welchem sie ausgegangen ist, zurücksenden. Dieses soll die Einwendungen in ihrem ganzen Umfang in sein »Journal« aufnehmen und zu einer neuen Beratung schreiten. Wenn nach solcher Wiederberatung zwei Drittel des Hauses sich für die Bill aussprechen, so

1) Schweiz. Bundesverfassung Art. 86.

soll sie zusammen mit den Einwendungen dem anderen Hause übersandt werden, welches sie gleicherweise einer nochmaligen Beratung unterwirft. Wenn auch in diesem Hause sich eine Zweidrittel-Majorität ergibt, soll sie Gesetzeskraft erlangen . . .

Wenn der Präsident nicht binnen zehn Tagen (Sonntage ausgenommen) eine ihm vorgelegte Bill zurückschickt, soll sie Gesetz werden, als wenn er sie unterzeichnet hätte, es sei denn, dass vor Ablauf dieser Frist die Vertagung des Kongresses eingetreten wäre.« (United States Constitution. Art. I., sec. 7, § 2.)

Legislative und Exekutive stehen in der Union gleichberechtigt nebeneinander. Das Bestätigungsrecht des Präsidenten darf also nicht als ein Anteil der Exekutive an den legislatorischen Funktionen des Kongresses angesehen werden; denn alle in der Verfassung gewährten gesetzgeberischen Befugnisse sind ausdrücklich dem Kongress vorbehalten; er allein ist der Urheber der Gesetze, da die Mitwirkung des Präsidenten lediglich kontrollierender Natur ist. v. Holst wendet sich scharf gegen die missbräuchliche Verwendung des Wortes »Veto«, mit dem man im gewöhnlichen wie im offiziellen Sprachgebrauch das Recht der Zustimmungsverweigerung des Präsidenten bezeichnet. Es ist durchaus richtig, dass der Präsident dem Kongress nichts zu untersagen oder zu verbieten hat, sondern dass er nur konstatieren darf, warum er nicht mit ihm übereinstimmt und die legislatorische Befugnis des Kongresses in diesem speziellen Falle der erschwerenden Bedingung der Zweidrittel-Majorität unterwirft. [1]) Allein es entspricht

1) v. Holst a. a. O. S. 62.

dem praktischen Sinn des Amerikaners statt einer langatmigen Bezeichnung einen kurzen Ausdruck zu wählen, selbst auf die Gefahr hin, dass er sich mit der Sache nicht völlig deckt.

Da die Verfassung nicht genau sagt, ob eine Zweidrittel-Majorität sämtlicher oder nur der abstimmenden Mitglieder beider Häuser erforderlich ist, hat sich der Kongress für letztere Deutung entschieden [1]). So kann es sich also ereignen, dass eine Bill gegen den Willen des Präsidenten durch eine Minorität beider Häuser Gesetzeskraft erlangt, da zur Beschlussfähigkeit schon die einfache Majorität hinreicht.

Es ist völlig dem Gutdünken des Präsidenten überlassen, aus welchen Gründen er einer Bill seine Zustimmung verweigern will, nur muss er dieselben schriftlich darlegen und mit der beanstandeten Bill zurückschicken. Die amerikanischen Präsidenten haben von ihrem Vetorecht häufig Gebrauch gemacht; vom 6. April 1789 bis zum 4. März 1889 sind nicht weniger als 443 Fälle davon registriert [2]). Präsident Cleveland verdankte seine Popularität zum grossen Teil dem Umstand, dass er durch ergiebige Anwendung des Vetos sehr viele Bills zu Fall gebracht, die lediglich den im Kongress mächtigen Kliquen zum Vorteil gereicht hätten, und nur höchst selten ist eine Bill gegen das Veto Gesetz geworden. — Es ereignet sich regelmässig am Schlusse jeder Session des Kongresses, dass sich das, von der Verfassung gewollte, suspensive Veto des Präsidenten zu einem Absoluten auswächst. In den letzten Tagen werden eine kaum glaubliche Menge von Gesetzen durchge-

1) cf. Burgess, l. c. vol. II, S. 57.

2) Mason, The veto power. Boston 1890 S. 141.



peitscht. Diese Bills nun kann der Präsident durch einfaches Liegenlassen vernichten, da er zehn Tage Frist hat, über die Annahme oder Verwerfung zu entscheiden und inzwischen der Kongress geschlossen wird. Dem Präsidenten Jackson wurde der Vorwurf gemacht, dies »stillschweigende Veto« missbraucht zu haben. Er trieb es so arg, dass sich der Kongress durch Verlängerung der Tagung dagegen schützen musste [1]. Andere amerikanische Verfassungen, die fast in allen Teilen nach dem Vorbild der Unionsverfassung gebildet sind, wie die von Mexico und von Brasilien haben diese Klippe vermieden und ein solches zufälliges absolutes Veto des Präsidenten unmöglich gemacht. Es ist nicht zu verwundern, dass das Vetorecht häufig der Zankapfel zwischen Legislative und Exekutive gewesen ist. Durch allerlei subtile Doktrinen suchte man die Freiheit des Präsidenten einzuschränken, doch dieser fand in der Verfassung, die man nicht so leicht anzutasten wagt, stets einen festen Rückhalt. Es kam so weit, dass die Whigs in den vierziger Jahren des vorigen Jahrhunderts das Veto ganz abschaffen wollten. Neuerdings ist ein völliger Umschwung eingetreten, indem man den Umfang der Veto-Gewalt sogar noch weiter ausdehnen möchte. Wenn der Präsident auch nur einen geringfügigen Punkt einer Bill beanstandet, muss er sie völlig verwerfen. Man möchte ihm daher gern hinsichtlich der Bills of appropriation (über Verwendung der Staatseinkünfte) die Befugnis erteilen, der Bill, soweit sie seine Zustimmung findet, Gesetzeskraft zu verleihen, den Rest dagegen zur verfassungsmässigen Behandlung zurückzugeben. Jede Verfügung

1) Rüttimann a. a. O. S. 287.

oder Resolution (order, resolution or vote), zu der das Zusammenwirken des Senates und Repräsentantenhauses erforderlich ist, unterliegt wie die Bills dem Bestätigungsrecht des Präsidenten. Ausgenommen davon sind nur die Beschlüsse über die Vertagung (United States const. Art. I, sec. 7, § 3).

Über den Wert des Vetorechtes sind die Ansichten sehr geteilt. Esmein bezeichnet es, trotz seines monarchischen Beigeschmacks als ein Mittel demokratischer Reaktion gegen die Irrtümer und den Missbrauch des repräsentativen Gouvernements. Benton erklärt es für ein Mittel, das einen Appell an die öffentliche Meinung ermöglicht. Billigt das Volk den Gesetzesvorschlag, so wird sich im Kongress auch die erforderliche Majorität finden, ihn gegen den Willen des Präsidenten durchzudrücken und ausser der hierzu erforderlichen Zeit ist nichts verloren. Die Erfahrung hat gelehrt, dass das Veto-Recht dem Präsidenten ermöglicht, Attentate der Legislativen auf die Freiheit der Exekutive wirksam abzuwehren und darin beruht die hohe Bedeutung dieser Befugnis.

Der französische Präsident hat weder Veto noch Bestätigungsrecht, er hat nur die Befugnis, innerhalb der auf 30 resp. 3 Tage bemessenen Promulgationsfrist, durch eine motivierte Botschaft an beide Kammern, die nochmalige Beratung eines, von ihnen angenommenen, Gesetzes zu verlangen, was ihm auf keinen Fall verweigert werden darf [1]).

Es ist durchaus unzutreffend, diese Befugnis als ein Analogon des amerikanischen Veto zu bezeichnen; zwischen beiden besteht ein grosser Unterschied. Das amerikanische Veto dient dazu, die Exekutive gegen

1) Loi constitutionnelle du 16 juillet, Art. 7.

Übergriffe der Legislativen zu schützen und es darf, um wirksam zu sein, nur durch eine qualifizierte Majorität aufgewogen werden. In Frankreich genügt dagegen bei einer vom Präsidenten verlangten nochmaligen Beratung die einfache Mehrheit zur definitiven Annahme des Gesetzes. Man hatte wohl 1875 in der Kommission, welche die Verfassungsgesetze beriet, das Veto nach amerikanischem Muster vorgeschlagen, doch war man wieder davon abgekommen; in dem parlamentarisch regierten Frankreich hätte es ja doch nie eine Bedeutung erlangt. In Amerika, wo der Präsident allein und unabhängig handelt, ist das Veto sehr am Platze, wertlos dagegen wäre es in Frankreich; denn der französische Präsident könnte dies Recht nur ausüben mit der Zustimmung seines Ministeriums. Dieses ist aber von der Kammermehrheit abhängig, da es aus ihr hervorgegangen ist, und es wird sich hüten, gegen dieselbe Mehrheit, die ein Gesetz angenommen hat, aufzutreten. Es ist daher begreiflich, dass seit Bestehen der Verfassung nie von dem Rechte des Präsidenten, eine nochmalige Beratung zu verlangen, Gebrauch gemacht wurde und aus den angeführten Gründen erhellt, dass man es auch in Zukunft nicht anwenden wird.

In der schweizerischen Eidgenossenschaft, das sei hier noch kurz erwähnt, kann bei der völligen Unterordnung der Regierung unter die Gesetzgebung von einem Veto gar nicht die Rede sein.

Die Befugnis, Botschaften an das Parlament zu richten.

Abgesehen von der kontrollierenden, also rein negativen Mitwirkung an der Gesetzgebung, verleiht die Verfassung der Vereinigten Staaten dem Präsi-

denten auch positive Befugnisse und zwar durch das Mittel der Botschaften. Artikel II, Sektion 3 der Verfassung gebietet dem Präsidenten, »von Zeit zu Zeit dem Kongress Bericht zu erstatten über den Stand der Union, und dessen Erwägung Massnahmen zu empfehlen, die er für notwendig und nützlich erachtet«.

Dem Präsidenten fehlt das Recht der Gesetzes-Initiative, doch durch seine Botschaften, die keineswegs als Rechenschaftsberichte zu betrachten sind, kann er die Initiative des Kongresses in einer von ihm gewollten Richtung auslösen. Selbst Gesetzesvorschläge zu machen, ist ihm verwehrt, darum bedient er sich seiner Adresse, um die allgemeine Aufmerksamkeit auf Dinge zu lenken, die den Erlass eines Gesetzes als nötig oder wünschenswert erscheinen lassen.

Der Verkehr zwischen Präsident und Parlament geschieht in der Union, wie in Frankreich, stets auf schriftlichem Wege. Die Jahresbotschaften des amerikanischen Präsidenten, die dem Kongress alljährlich bei Beginn der Session übersandt werden, befassen sich mit allen inneren und äusseren Angelegenheiten der Union und übertreffen an Umfang und Inhalt weit die in den Monarchien üblichen Thronreden. Gleichzeitig mit der Botschaft werden die Berichte der Staatssekretäre über ihre resp. Departements eingereicht. Beide zusammen bezeichnet man mit dem offiziellen Namen: Executive Documents. Neben diesen Jahresbotschaften gibt es noch Spezial-Botschaften, die, durch einen besonderen Anlass hervorgerufen, sich mit einer speziellen Angelegenheit befassen. Ihnen gleichen die feierlichen Kundgebungen

des französischen Präsidenten, die von einem Minister gegengezeichnet sein müssen, und von einem Minister von der Tribüne herab den Kammern vorgelesen werden [1]). Hierher gehört auch die oben besprochene motivierte Botschaft. durch die der Präsident eine nochmalige Beratung eines Gesetzes verlangen darf.

Das Recht der Gesetzesinitiative.

Nur der französische Präsident besitzt das Recht der Gesetzesinitiative, das ihm gemeinsam mit den Mitgliedern der beiden Kammern zusteht [2]). Die Gesetzesentwürfe (projets de loi) werden durch Dekret des Präsidenten erlassen und müssen von einem oder mehreren Ministern gegengezeichnet sein, und gleichfalls durch einen Minister den Kammern vorgelegt werden [3]), hierbei ist es gleichgültig, welche Kammer sie zuerst bekommt. Eine Ausnahme findet nur statt bei Finanzgesetzen, die immer zuerst der Deputiertenkammer vorgelegt werden müssen [4]). Durch Dekret kann der Präsident auch besondere Kommissare ernennen, welche die Aufgabe haben, die Minister bei der Diskussion über die gemachten Vorschläge vor den Kammern zu unterstützen [5]).

Seiner rechtlichen Natur nach ist der Gesetzentwurf ein »Acte présidentiel«, da der Minister, der ihn der Kammer unterbreitet, nur als Mittelsperson gilt, was von grosser Bedeutung ist für den Fall, dass das Ministerium nach der Einbringung des projet de

1) Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, Art 6—7.
2) Loi const. du 25 février 1875, Art. 3, § 1.
3) Loi const. du 16 juillet 1875, Art. 6, § 1.
4) Loi const. du 24 février 1875, Art. 8.
5) Loi const. du 16 juillet 1875, Art. 6.

loi gestürzt wird. Dies hat auf die Gültigkeit des Entwurfes keine schädliche Wirkung; denn als Dekret des Präsidenten kann derselbe nur durch ein neues Dekret wieder aufgehoben werden. Dieser Fall wird sich naturgemäss dann ereignen, wenn nach dem Sturze eines Ministeriums das neue Kabinet mit seiner veränderten Politik nicht die Verantwortung für die bereits eingebrachten Gesetzesentwürfe übernehmen will. Die im Namen des Präsidenten durch einen Minister vorgelegten projets de loi geniessen die besondere Vergünstigung, rascher behandelt zu werden als alle übrigen [1]).

Dem Präsidenten der Vereinigten Staaten fehlt jede legislatorische Initiative, wohl hat er, wie oben (S. 56 d. D.) bereits erwähnt wurde, das Recht, dem Kongress durch Botschaften den Beschluss wünschenswerter gesetzlicher Massregeln zu empfehlen, doch darf der Kongress in die Verhandlung über einen Gegenstand erst dann eintreten, wenn ein diesbezüglicher Antrag eines seiner Mitglieder vorliegt.

Promulgation der Gesetze.

Sind in Frankreich die Gesetze von beiden Kammern angenommen, so hat sie der Präsident zu promulgieren [2]), und zwar innerhalb des Monats, der folgt auf die Übermittelung des definitiv angenommenen Gesetzes an die Regierung; dagegen binnen drei Tagen schon, wenn die Promulgation durch einen diesbezüglichen Beschluss beider Kammern für dringlich erklärt worden ist [3]). Promulgation und Publi-

1) Lebon, a. a. O. S. 49.

2) Loi const. du 25 février 1875, Art. 3.

3) Loi const. du 16 juillet 1875, Art. 7, § 1.

kation der Gesetze fallen tatsächlich zusammen. Burgess schliesst hieraus und aus dem Umstand, dass die Verfassung beide Akte nicht besonders bezeichnet, dass sie überhaupt nicht zwei verschiedene Handlungen sind [1]. Und doch ist die Trennung zwischen Promulgation und Publikation eine notwendige und logische Konsequenz der Teilung der Gewalten. Durch die Promulgation ordnet der Chef der Exekutive den Vollzug eines ordnungsmässig angenommenen Gesetzes an. Die Publikation dagegen ist der Akt der vollziehenden Gewalt, durch den das angenommene und ausgefertigte Gesetz den Bürgern zur Kenntnis gebracht wird. Praktische Bedeutung erlangt die Promulgationsbefugnis erst, wenn sie innerhalb eines bestimmten, nicht zu kurz bemessenen Zeitraumes ausgeübt werden darf, sodass sich der Präsident den geeignetsten Moment auswählen kann, um das neue Gesetz in Kraft treten zu lassen. Verwirklicht wurde dies in Frankreich durch die Verfassung von 1875, die wie jene von 1848 eine Promulgationsfrist von einem Monat (die dringlichen Gesetze natürlich ausgenommen) gewährt.

Die Verfassung der Vereinigten Staaten enthält keine Bestimmung über die Promulgation der Gesetze. Der Kongress hat diese Exekutiv-Funktion dem Staats-Sekretär übertragen [2]. Das vom Präsidenten bestätigte oder in der vorgeschriebenen Frist nicht beanstandete Gesetz, oder ein Gesetz, das gegen das Veto des Präsidenten zu stande gekommen, soll dem Staatssekretär unverzüglich zugehen und von ihm in

1) Burgess, l. c. p. 297.

2) United States Revised Statutes, sec. 204.

gewissen Blättern veröffentlicht werden. Eine bestimmte Frist ist ihm dafür nicht vorgeschrieben, »so soon as convenient« ist ein dehnbarer Begriff [1]), doch hat dies nicht viel auf sich; denn das Gesetz wird perfekt mit dem Tage, an dem ihm der Präsident seine Zustimmung gibt oder an dem es gegen sein Veto von beiden Kammern angenommen oder aber am zehnten Tage, nachdem es dem Präsidenten zur Unterschrift vorgelegen hat und er sich weder dafür noch dawider geäussert. — Pflicht des Präsidenten ist es nun, darüber zu wachen, dass die Promulgation vom Staatssekretär in gehöriger Weise vorgenommen wird [1]).

Der schweizerische Bundespräsident hat in seiner Eigenschaft als Mitglied des Bundesrates Zutritt zu beiden gesetzgebenden Kammern der Bundesversammlung. Er hat da gleich den anderen Bundesratsmitgliedern beratende Stimme und auch das Recht, über einen in Beratung liegenden Gegenstand Anträge zu stellen. Ein Recht, durch sog. Motion Gesetze und Beschlüsse anzuregen, steht ihm dagegen nicht zu. (Art. 101 der Bundesverfassung.)

Vollziehende und administrative Befugnisse.

Die eigentliche Domäne der präsidentiellen Tätigkeit ist naturgemäss die Ausübung der vollziehenden Gewalt. Der Präsident mit den ihm untergeordneten Behörden bildet die Regierung im subjektiven Sinne. Die Bedeutung, welche der Regierung als der Tätigkeit zuzumessen ist, die das Staatswesen lenkt und leitet, wird am besten dadurch illustriert, dass ihr

1) Burgess, a. a. O. S. 256.

höchstes Organ als Staatsoberhaupt etc. bezeichnet wird, obwohl den Inhabern der vollziehenden Gewalt in den demokratischen Republiken, die den Gegenstand dieser Untersuchung bilden, nie die höchste Stellung angewiesen ist. In der Bezeichnung: Präsident ist schon der Gedanke enthalten, dass der Träger dieses Titels der Republik vorsteht; in Frankreich nennt man den Präsidenten sogar offiziell Chef d' Etat, genau so wie man früher die monarchischen Staatshäupter bezeichnete. Sogar in der Schweiz hat man den Vorstand des kollegialen Staatshauptes, als welches der Bundesrat anzusehen ist, den stolzen aber irreführenden Titel eines Bundespräsidenten verliehen, obwohl rechtlich seine Stellung nicht im Entferntesten an die des Präsidenten der Union oder der französischen Republik heranreicht.

Die Verfassung der Union macht den Präsidenten zum Chef der Exekutive [1]) und befiehlt ihm, dafür Sorge zu tragen, dass die Gesetze getreulich vollstreckt werden. [2]) Der Vizepräsident hat keinen Anteil an der Exekutive; solange der Präsident selbst seines Amtes walten kann, ist er nur Präsident des Senates. Wenn auch der Präsident häufig auf die Mitwirkung der anderen Regierungsfaktoren angewiesen ist, so bleibt doch er einzig und allein Inhaber der Exekutivgewalt. Die Verfassung kennt keinen Stellvertreter des Präsidenten, dem er die ihm anvertrauten Rechte und Pflichten auch nur zeitweilig übertragen dürfte. Der Umstand, dass durch Gesetz den Sekretären oder anderen Beamten selbständige Funktionen übertragen werden, ändert an dieser Tat-

1) United States Constitution. Art. II, sec. 1.

2) United States Constitution. Art. II, sec. 3.

sache gar nichts, denn jede Teilung der Exekutivbefugnisse und der damit untrennbar verbundenen Verantwortlichkeit ist völlig ausgeschlossen.

Die Verfassung gibt dem Präsidenten auch die erforderlichen Mittel an die Hand, durch die er seine eidlich gelobte Aufgabe, »das Amt des Präsidenten getreulich auszuüben und die Verfassung nach seinen besten Fähigkeiten zu erhalten, zu schützen und zu verteidigen« [1]), gerecht werden kann. Die gesetzgebende Gewalt wird zur Unterstützung der Exekutive requiriert durch den Artikel I, Sektion 8, 18. Abs. der Verfassung, welcher sagt: »Der Kongress soll befugt sein, alle Gesetze zu erlassen, welche notwendig und geeignet sind, die vorstehenden und alle anderen Befugnisse, die durch diese Verfassung der Regierung der Vereinigten Staaten, irgend einem Departement oder Beamten derselben zustehen, auszuüben.« —

Sollten Einzelne oder kleine Gruppen von Individuen sich der Exekutivgewalt widersetzen, so müssen die ordentlichen Gerichte die Exekutive unterstützen. Wenn aber der Widerstand gegen Gesetz und Verfassung grössere Dimensionen annimmt, und zu einem Aufstand ausartet, wodurch die staatliche Ordnung gestört, ja vielleicht die Existenz der Union in Frage gestellt wird, so stehen dem Präsidenten geeignete Zwangsmassregeln zur Verfügung, um mit Waffengewalt den Gesetzen Geltung zu verschaffen.

Das Pouvoir réglementaire des französischen Präsidenten.

Auch dem Präsidenten der französischen Republik wird durch das Verfassungsgesetz vom 25. Februar

1) United States Constitution. Art. II, sec. 1.

1875, Art. 3 die Sorge für die Überwachung und Sicherung des Vollzuges der Gesetze übertragen. Diese Befugnis, die gleichzeitig die vornehmste Pflicht des Präsidenten darstellt, bezeichnet man mit dem Namen »Pouvoir réglementaire«. Dies Institut wurde geschaffen und der Ausdruck geprägt durch die Verfassung des Jahres VIII, wo es im Artikel 44 heisst: Le gouvernement propose les lois et fait les »règlements« nécessaires pour assurer leur exécution.« Dieser Passus wiederholte sich in den folgenden Verfassungen, natürlich mit Modifikationen, bis die Konstitution von 1848 es gar nicht mehr ausdrücklich nennt und mit dürren Worten nur sagt: »Il (le président) surveille et assure l' exécution des lois.« Gemeint damit ist das Pouvoir réglementaire; so bekannt ist es und so fest wurzelt die Anschauung, dass es ein notwendiger Bestandteil der Exekutive ist. Die nämliche Formel wie in der Verfassung von 1848 wurde auch in das Gesetz vom 31. August 1871 und in das Verfassungs-Gesetz vom 25. Februar 1875 unverändert aufgenommen. [1])

Die Ausübung der Reglementär-Gewalt des Präsidenten geschieht durch zweierlei Dekrete: »Vollzugsverordnungsdekrete der Staatsverwaltung (Décrets portant règlements d'administration publique) und eigentliche Vollzugsverordnungsdekrete (Décrets réglementaires)«.

Die von Lebon eingeführte deutsche Terminologie ist womöglich noch irreführender als die Französische, die, wie von allen zugegeben wird, auch nicht viel taugt. Der ganze Unterschied beider Arten von Dekreten besteht vorzugsweise in der Form.

1) Cf. Esmein, l. c. p. 472 ff.

Beide beziehen sich sachlich in gleicher Weise auf die »administration publique.« Bei der Beratung des Gesetzes über den Staatsrat (1872), stellten die Herren Savoye und Lacase den Antrag, die Dekrete in solche permanenter und nicht permanenter Natur zu scheiden, wobei sie für die Permanenten das Gutachten des Staatsrates obligatorisch machen wollten. Léon Clément bekämpfte erfolgreich den Vorschlag, indem er ganz richtig argumentierte, dass die Unterscheidung in permanente und nicht permanente Dekrete zu schwierig sei, und für beide Arten die Mitwirkung des Staatsrates zu fordern, hiesse, die Aktionsfreiheit der Exekutive unterbinden. So blieb denn alles beim Alten.

Wenn man sich das Zustandekommen der Dekrete vergegenwärtigt, so ist die Unterscheidung ganz leicht. Ein décret réglementaire, das nach Anhörung des Staatsrates erlassen ist, heisst stets »Règlement d'administration publique,« gleichviel ob der Präsident verpflichtet war, den Beirat des Conseil d' Etat hinzuzuziehen oder dies aus eigenem Antriebe getan hat. Es kommt nämlich häufig vor, dass der Gesetzgeber ein Gesetz nur in den Grundzügen festlegt und den weiteren Ausbau desselben einem Règlement d' administration publique vorbehält; in einem Schlussartikel werden dann gewöhnlich einzeln die Partien aufgeführt, die einer Ergänzung durch Ausführungsbestimmungen bedürfen. In diesem Falle muss dann nach dem Gesetz vom 24. Mai 1872 ein Règlement d'administration publique Platz greifen Mit anderen Worten: der Präsident ist verpflichtet, vom Staatsrat ein Gutachten einzuholen; damit ist aber keineswegs gesagt, dass der Präsident gezwungen ist, die Rat-

schläge des Staatsrates zu befolgen. Anhören muss er sie, danach handeln braucht er nicht, daher die Formel: le conseil d'Etat »entendu.« [1])

Die Décrets réglementaires werden auf den Bericht eines oder mehrerer Minister ohne Mitwirkung des Staatsrates erlassen, müssen jedoch von einem Minister gegengezeichnet sein. Sie bilden gleichfalls eine Ergänzung der Gesetze und sind für den einzelnen Bürger rechtsverbindlich. Der Artikel 471, Nr. 15 des Code Pénal gewährt ihnen strafrechtlichen Schutz, indem er ihre Übertretung mit einer Geldstrafe von 1 bis 5 Franken bedroht. [2])

Eine missbräuchliche Benützung der Befugnis, Décrets réglementaires zu erlassen, wie sie unter dem ersten Kaiserreich und während der Restauration tatsächlich vorgekommen ist, wird dem Präsidenten erschwert durch die Verpflichtung zur ministeriellen Gegenzeichnung. Ausserdem können Private, die sich benachteiligt glauben, die Entscheidung des als Verwaltungsgerichtshofes fungierenden Staatsrates anrufen und von ihm die Nichtigkeitserklärung des Dekretes wegen »Überschreitung der Amtsgewalt« verlangen. (Art. 9 des Ges. v. 24. Mai 1872). [3])

Ausserdem steht im Prozess dem Beklagten die Einrede der Ungesetzlichkeit des Dekretes zu. Obwohl die Gerichte kein Prüfungsrecht der Verfassungsmässigkeit der Gesetze haben, müssen sie bei den Verwaltungsreglements nachprüfen, ob dieselben dem

---

1) Cf. Batbie, Traité théorique et pratique de droit public et administratif 1885/94. t. III, p. 67 ff. — Lebon, l. c. S. 60 ff. Esmein, l. c. p. 470 ff.

2) Cf. Esmein, S. 475.

3) Cf. Esmein, S. 474.

Gesetz, dessen Ergänzung sie sein sollen, nicht zuwiderlaufen. Findet das Gericht, dass dies dennoch der Fall ist, so kann es zwar das Reglement als Präsidentiellen Akt nicht kassiereu, doch seine Anwendung verweigern. [1])

Regierungs- und Verwaltungs-Dekrete des Präsidenten der französichsen Republik.

Alle vom Präsidenten der französischen Republik in seiner Eigenschaft als Staatsoberhaupt vollzogenen Akte unterliegen, damit die Unverantwortlichkeit nie ungedeckt bleibt, ohne Ausnahme der Pflicht der ministeriellen Gegenzeichnung. Sie müssen also alle schriftlich erfolgen und zwar geschieht dies durch Dekrete. Abgesehen von den oben behandelten Reglementär-Dekreten erlässt der Präsident eine grosse Anzahl sog. Regierungs- und Verwaltungsdekrete (Décrets gouvernementaux et décrets administratifs), die sich nur auf ganz spezielle Fälle beziehen, und demzufolge auch eines besonderen strafrechtlichen Schutzes entbehren. Zu ihnen gehören Dekrete verschiedenster Art, die sich befassen mit der Einberufung, Vertagung oder Schliessung der Kammern, Ratifizierung von Verträgen, Promulgation von Gesetzen, mit Massnahmen im Interesse der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, Anerkennung von Adelsprädikaten, Verleihung von Ehrenzeichen und Titeln etc.

Aus politischen Gründen unterliegen diese Dekrete nicht der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die eigentlichen Verwaltungsdekrete oder besser Verordnungen unterliegen meist der Formvorschrift der

1) Esmein, a. a. O. S. 474 ff.

Réglements d'administration publique, d. h. sie dürfen nur nach Anhörung des Staatsrates erlassen werden. Zu ihnen gehören z. B. Dekrete über die Eintragung obligatorischer Ausgaben in das Budget der Departements oder Dekrete, die behufs Enteignung eines Unternehmens, dasselbe für ein Gemeinnütziges erklären u. ähnl.

Der schweizerische Bundespräsident hat an der Exekutive nur einen ganz minimalen Anteil und zwar lediglich in seiner Eigenschaft als Mitglied des Bundesrates, dem selbst nur ein Bruchteil der Exekutivgewalt übertragen ist.

Das Recht, Beamte zu ernennen.

Es ist durchaus folgerichtig, dass dem Präsidenten, dem die Verfassung die Pflicht auferlegt hat, für die Vollstreckung der Gesetze zu sorgen, auch eine weitgehende Berechtigung gewährt wird hinsichtlich der Auswahl der Beamten, die diese Aufgabe zu erfüllen haben.

Der Präsident der Vereinigten Staaten ist in dieser Beziehung etwas ungünstiger gestellt als der französische Präsident. Dies liegt einmal an dem Föderativcharakter der Union, der es bedingt, dass das Ernennungsrecht sich nur auf die Bundesbeamten erstreckt, dann aber enthält die Verfassung selbst erhebliche Einschränkungen. »Der Präsident« — so heisst es in Art. II, Sekt. 2, § 2 der Unionsverfassung — »soll mit dem Beirat und unter Zustimmung des Senates Gesandte«, andere öffentliche Beamte und Konsuln, Richter des Oberbundesgerichts und

alle Beamte, deren Ernennung nicht durch diese Verfassung anderweitig geregelt ist und die durch Gesetz erfolgen soll, — ernennen. Doch kann der Kongress durch Gesetz die Ernennung von niederen Beamten (inferior officers) dem Präsidenten allein, den Gerichtshöfen oder den Chefs der Departements übertragen.«

Der Präsident ist also bei der Besetzung der wichtigeren Beamtenposten im diplomatischen, Konsular-, sowie im höheren Justizdienst, für den übrigens besondere Qualifikationen nicht gefordert werden, an den Beirat und die Zustimmung des Senates gebunden. Die Mitglieder des Oberbundesgerichtes werden auf Lebenszeit ernannt (during good behavior), was eine Durchbrechung des demokratischen Prinzips bedeutet. Dem Präsidenten ist völlig die Wahl der Persönlichkeit, die er für einen bestimmten Posten ausersehen, überlassen und erst nach dieser Wahl, der sog. Nomination ist die Bestätigung des Senates nachzusuchen. Es wird zwar im Senat über die eingeschickte Nomination debattiert, doch beschränkt man sich schliesslich darauf, einfach Ja oder Nein zu sagen. Niemals hat man die Verfassungs-Bestimmung so gedeutet, als ob der Senat befugt wäre, dem Präsidenten offiziell eine bestimmte Person vorzuschlagen. Verweigert der Senat seine Bestätigung, so ist es dem Präsidenten unbenommen, dieselbe Persönlichkeit immer wieder zu nominieren. So schlug Präsident Tyler am 3. März 1843 dreimal hintereinander Caleb Cushing zum Staatssekretär des Innern vor und dreimal wurde die Wahl vom Senat durch Namensaufruf verworfen. Ebenso beharrlich wurde am gleichen Tage die dreimal wiederholte Nominierung

des Henry A. Wise, den der Präsident zum Gesandten nach Paris ausersehen hatte, vom Senat abgelehnt. Auch in der folgenden Sitzung wiederholten sich ganz ähnliche Vorgänge. [1])

Der Präsident darf selbstverständlich kein neues Amt selbst schaffen, um es dann zu besetzen. Dies musste Präsident Polk erfahren, als er im Jahre 1846 den Senator Benton zum General-Statthalter ernennen und ihm an seiner Stelle den Oberbefehl im mexikanischen Kriege übertragen wollte. Ein ad hoc eingebrachtes Gesetz ging zwar im Repräsentantenhause durch, doch scheiterte es an dem energischen Widerstande des Senates. [2])

Wird, während der Senat vertagt ist, ein Posten vakant, zu dessen Besetzung der Präsident die Bestätigung des Senats bedarf, so erteilt ihm die Verfassung die Befugnis, durch Erteilung einer provisorischen Bestallung, die am Schluss der nächsten Session des Senats erlöschen soll, die Lücke auszufüllen. [3])

Natürlich kann der Präsident bei Beginn der folgenden Senatssession den gewillkürten provisorischen Beamten für eine definitive Anstellung nominieren, doch wird dies nicht ausdrücklich von der Verfassung gesagt.

Dies Bestallungsrecht des Präsidenten ist gelegentlich arg missbraucht worden. Präsident Tyler liess sich z. B. kurz vor Schluss der Session des Kongresses (1843) für eine ausserordentliche Mission nach China 40000 Dollars bewilligen. Um bei der

---

1) Cf. Rüttimann a. a. O. S. 277.

2) ibid. p. 274.

3) United States Constitution. Art. II,. sec. 3, § 3.

Wahl der Person, der er die Leitung der Mission anvertrauen wollte, unabhängig zu sein, beabsichtigte er statt eines Gesandten nur einen diplomatischen Agenten zu entsenden, der nicht dem Bestätigungsrecht des Senats unterliegt. Diesen Plan durchkreuzte der Senat, indem er die Bill dahin amendierte, dass auch ein Agent nicht ohne seine Genehmigung ernannt werden dürfe, was auch vom Repräsentantenhause völlig gebilligt wurde. Der Präsident wartete nun, bis der Senat vertagt war, und übertrug Caleb Cushing den Posten. — Dies Vorgehen des Präsidenten war offensichtlich ein Verfassungsbruch; denn die fragliche Stelle war nicht erst während der Vertagung des Senates vakant geworden, sondern man hatte sie in ordentlicher Session neu geschaffen. Trotzdem erreichte der Präsident seinen Zweck: denn da die nächste Senatssitzung erst sechs Monate später stattfand, wurde die Mission mit Cushing an der Spitze zum fait accompli, gegen das ein nachträgliches Protestieren nicht mehr viel nützte. [1])

Trotz der Genehmigung des Senats kann der Präsident, solange er das Ernennungspatent nicht unterzeichnet hat und dem Ernannten zustellen liess, sich noch anders entschliessen. Präsident Jefferson hat bei seinem Amtsantritt sogar eine von seinem Vorgänger Adams unterzeichnete und besiegelte Ernennungsurkunde, die bereits dem betr. Departementschef übergeben war, kassiert. [1]) Marbury, so hiess der solcherart zurückgewiesene Beamte, klagte beim Oberbundesgericht gegen den Präsidenten auf Herausgabe der Urkunde, drang aber mit seinem Anspruch

1) Rüttimann a. a. O. S. 278 ff.

nicht durch, weil sich das Gericht aus formellen Gründen nicht für berechtigt hielt, dem Präsidenten den Befehl (Mandamus) zur Edition der Urkunde zu erteilen, doch tadelte es das Vorgehen Jeffersons, das es als inkorrekt bezeichnete.

Wenn man auch zugeben muss, dass Jeffersons Verhalten nicht ganz einwandsfrei gewesen ist, so muss man andererseits doch berücksichtigen, dass er sich in einer Notlage befand und sich nicht gut anders helfen konnte. Adams hatte nämlich die letzten Stunden seiner Amtsherrlichkeit dazu benützt, seine Parteifreunde und Günstlinge in allen möglichen einflussreichen Positionen unterzubringen: »The last days of his political power, the last hours, and even beyond midnight were employed in filling all offices, and — was für Jefferson am unangenehmsten war — especially permanent ones, with the bitterest federalists.[1])

Auf den ersten Blick erscheint das Ernennungsrecht des Präsidenten der französichen Republik viel ausgedehnter als das des Präsidenten der Union, gibt ihm doch die Verfassung das Recht, alle Civil- und Militär-Beamten zu ernennen.[2]) Faktisch erleidet diese scheinbar unbegrenzte Befugnis wesentliche Einschränkungen. Grund dafür ist einmal das parlamentarische Regierungssystem, bei dem in Wirklichkeit die Minister die Wahl unter den Beamten treffen. Rechtlich unbestreitbar ist, dass dem Präsidenten die freie Wahl, der für ein Amt ausersehenen Personen zusteht, doch muss er die in Spezialgesetzen und Dekreten geforderten Vorbedingungen bezügl. der

1) Neumann, citiert bei Rüttimann a. a. O. S. 279.

2) Loi constitutionnelle du 25 février 18"5, Art. 3.

Fähigkeiten oder des Dienstalters, wie in Heer und Marine, Justiz- und Unterrichtswesen, berücksichtigen. Der Gesetzgeber kann trotz der Verfassung anderen Autoritäten als dem Präsidenten, so z. B. Ministern oder Präfekten das Recht erteilen, direkt gewisse Staatsbeamte zu ernennen. Der Grund für diese scheinbar verfassungswidrige Tatsache liegt darin, dass zur Zeit der Entstehung des betr. Verfassungsgesetzes die Ernennung einer grossen Anzahl niederer Beamter auf Grund älterer Dekrete und Gesetze stattfand, die durch das Verfassungs-Gesetz vom 25. Februar 1875 keineswegs ausser Kraft gesetzt wurden. Bezüglich einer bestimmten Kategorie von Beamten, der »Conseillers d'Etat en service ordinaire« (ständige Mitglieder des Staatsrates) trifft die Verfassung [1]) Sonderbestimmungen.

Diese sollen im Gegensatz zu dem Gesetz vom 24. Mai 1872 (das sie durch die National-Versammlung berufen, sowie abberufen liess) nun, wenn Vakanzen eintreten, vom Präsidenten der Republik im Ministerrat ernannt werden. — Diese gesetzlichen Bestimmungen schränken also das Ernennungsrecht des französischen Präsidenten in ähnlicher Weise ein, wie dies in den Vereinigten Staaten durch das Bestätigungsrecht des Senats geschieht.

In der Schweiz geschieht die Ernennung von Beamten durch die Bundesversammlung. (Art. 85 Ziff. 3 der Bundes-Verfassung).

Nach Art. 102 Ziff. 6 der B.-Verf. hat der Bundesrat diejenigen Wahlen zu treffen, welche nicht der Bundesversammlung und dem Bundes-

1) Loi const. du 25 fevrier 1875, Art. 4.

gerichte oder einer anderen Behörde übertragen werden.

Das Recht, die Beamten abzuberufen.

Weder die französische, noch die amerikanische Verfassung äussert sich über das Recht, die Staatsbeamten abzuberufen. In den Vereinigten Staaten nimmt man, da nur die Richter auf Lebenszeit angestellt werden, an, dass alle übrigen Beamten absetzbar sind. Das Recht zur Abberufung müsse dem Träger des Ernennungsrechtes, also dem Präsidenten zustehen. Streitig ist, ob zur Abberufung die Zustimmung des Senates in gleicher Weise erforderlich sei wie zur Ernennung. Webster war der Ansicht, die Abberufung geschehe stilischweigend durch Ernennung eines anderen Beamten. Die betr. Formel lautet: I nominate A. B. to be collector of the customs etc. in the place of C. D. removed. Wenn der Senat der Ernennung des A. B. zustimmt, so ist C. D. hierdurch abberufen, auch wenn der Passus: in the place of C. D. removed nicht ausdrücklich dabeisteht. [1]) Seit dem Anfange des XIX. Jahrhunderts hatte sich die Praxis herausgebildet, dass der Präsident ein sehr umfangreiches Abberufungsrecht ohne die Mitwirkung des Senats ausübte. Selbst wenn die Amtsperiode eines Beamten auf eine bestimmte Anzahl Jahre festgelegt war, hinderte dies den Präsidenten nicht, ihn vor Ablauf dieser Frist seines Amtes zu entheben. Besonders dem Präsidenten Jackson wurde der Vorwurf gemacht, dass er in rücksichtslosester Weise von seinem Abberufungsrecht Gebrauch gemacht habe, um sich an seinen Gegnern zu rächen, und die

1) Rüttimann a. a. O. S. 280.

Ämter als gute Beute (the spoils of victory) unter seine Parteigenossen und Günstlinge verteilt zu haben. In der Zeit von 1867 bis 1887 während der Geltung der »Tenure of office acts« von 1867 und 1869, vertrat der Kongress die Anschauung, [1]) dass er befugt sei, sofern die Verfassung keine Bestimmung über Entlassung und Dienstenthebung von Beamten enthalte, diese Materie durch Gesetze zu regeln. Seit 1887 ist die Meinung die herrschende, nach welcher diese Abberufungsbefugnis der Exekutive vorbehalten ist.

In Frankreich hat gleichfalls das Haupt der Exekutive das Recht der Abberufung, doch unterliegt es ebenso wie das Ernennungsrecht einigen gesetzlichen Beschränkungen. Die Abberufung kann von bestimmten Bedingungen abhängig gemacht und ebenso wie das Ernennungsrecht an bestimmte Autoritäten übertragen werden. Gewissen Beamten ist durch Gesetz das Privileg der Unabsetzbarkeit eingeräumt, wie z. B. den richterlichen Beamten (mit Ausnahme der Friedensrichter) [2]), Universitätsprofessoren und Offiziere unterstehen einer besonderen Disziplinargerichtsbarkeit. Bezüglich der Mitglieder des Conseil d'Etat en service ordinaire bestimmt wiederum die Verfassung, dass sie nur durch ein im Ministerrat erlassenes Dekret des Präsidenten abberufen werden können. (Loi const. du 25 février 1875 Art. 4).

---

1) Burgess, l. c. vol. II. S. 250.

2) Lebon, l. c. S. 51.

Befugnisse bezüglich der Rechtspflege.

Begnadigungsrecht und Amnestie.

Die Verfassung der Vereinigten Staaten gewährt dem Präsidenten das Recht, für Verbrechen und Vergehen gegen die Vereinigten Staaten (offences against the United States), ausgenommen in Fällen eines Impeachment, Aufschub des Strafvollzuges (reprieves) und Begnadigung zu gewähren. [1])

Das Begnadigungsrecht des Präsidenten ist demnach lange nicht so umfangreich als das eines monarchischen Staatshauptes, nur hinsichtlich der Delikte, die gegen die Union begangen werden, unterliegt es keiner Einschränkung. Das Oberbundesgericht hat entschieden, dass mit Begnadigung (pardons) alles das gemeint sei, was man zur Zeit der Annahme der Konstitution im englischen Rechte darunter verstanden habe, nämlich den Erlass aller Strafen von der Todesstrafe bis herab zur geringfügigsten Geldstrafe. Zulässig ist auch eine bedingte Begnadigung, swie jede Milderung der Strafe, nicht jedoch die Substituierung einer anderen Strafart. [2])
Ferner steht es dem Präsidenten frei, eine noch nicht ausgehändigte Begnadigung seines Amtsvorgängers aufzuheben.

Eine weitere Konsequenz der Auffassung des englischen Pardon ist die Möglichkeit, die für den Präsidenten besteht, eine Begnadigung zu gewähren, ehe überhaupt ein Strafverfahren eingeleitet ist. Ausserdem hat der Präsident die wichtige Befugnis,

1) United States Constitution. Art. II, sec. 2, § 1.

2) Burgess a. a. O. vol. II, p. 262.

natürlich nur soweit Delikte gegen die Vereinigten Staaten in Betracht kommen, eine allgemeine Amnestie zu erlassen.

Der Kongress ist nicht berechtigt, den Präsidenten in der Ausübung seines Begnadigungsrechtes zu kontrollieren. Einem groben Missbrauch desselben kann jederzeit durch Impeachment vorgebeugt werden. [1])

Dem französischen Präsidenten gewährt der Art. 3 des Verf.-Ges. v. 25. Februar 1875 ein unbeschränktes Begnadigungsrecht bezügl. aller straf- und polizeigerichtlichen Urteile, deren Vollstreckung er ganz oder teilweise hindern oder für den Verurteilten durch eine mildere Strafart erleichtern kann. Anders wie im amerikanischen Recht, wo eine durch Impeachment verhängte Strafe durch einen Gnadenakt nicht aufgehoben werden kann, hat der französische Präsident das Recht, die Minister, die von der Kammer der Abgeordneten angeklagt und vom Senat verurteilt worden sind, zu begnadigen. Ja Esmein behauptet sogar, der Präsident könne einen wegen Hochverrats verurteilten Vorgänger begnadigen, doch gibt er selbst zu, dass dies mit Rücksicht auf das parlamentarische Regierungssystem und die Ministerverantwortlichkeit wohl kaum geschehen wird. [2])

Eine Amnestie zu erlassen ist dem Präsidenten verwehrt; dies Recht hat die Verfassung der Legislativen vorbehalten. (Loi const. du 25 février 1875, Art. 3).

Eine eigentümliche Schöpfung war das Amnestiegesetz vom 3. März 1879 zugunsten der wegen Teilnahme am Kommuneaufstand Verurteilten. Die Am-

---

1) Cf. v. Holst, l. c. S. 114.

2) Esmein, l. c. p. 494.

nestie sollte nämlich nur denen zu gute kommen, die durch einen speziellen Gnadenerlass des Präsidenten dazu bestimmt wurden, unter diesen aber auch denen, die im Kontumazialverfahren verurteilt waren. Ausserdem erklärte das Gesetz, obwohl die Verjährungsfrist noch nicht abgelaufen war, dieselbe für beendet. — Demnach kann das Begnadigungsrecht des Präsidenten durch eine gesetzliche Ermächtigung von seiten der Legislativen derartig ausgedehnt werden, dass es tatsächlich dem Umfange einer Amnestie gleichkommt, sodass der Präsident nicht nur die verhängten Strafen aufheben, ändern oder mildern kann, sondern auch imstande ist, die zivil- und öffentlichrechtlichen Folgen einer Verurteilung, sowie einer bereits teilweise vollstreckten Strafe aufzuheben, ja mitunter sogar die Strafverfolgung auszuschliessen. Schliesslich sei noch erwähnt, dass der Präsident auf ein Gutachten der Appellationsgerichtshöfe hin den unschuldig Verurteilten Rehabilitationsurkunden ausstellen kann.

In der Schweiz steht das Begnadigungsrecht der Bundesversammlung zu; (Art. 85 Ziff. 7 der Bundesverfassung) der Bundespräsident hat somit nichts damit zu schaffen.

Militärische Befugnisse.

Der Präsident als Oberbefehlshaber der bewaffneten Macht.

Dem Präsidenten der Vereinigten Staaten, wie dem Präsidenten der französischen Republik steht der Oberbefehl über die bewaffnete Macht ihrer resp. Länder zu.

Die Verfassung der Union sagt im Art. II, Sektion 2, § 1: »Der Präsident soll sein Oberbefehlshaber des Landesheeres und der Flotte der Vereinigten Staaten und der Miliz der Einzelstaaten, wenn sie in den Dienst der Union gestellt ist.« — Das kategorische »soll sein« des Verfassungstextes deutet darauf hin, dass die Militärgewalt in ihrem ganzen Umfange den Präsidenten allein zustehen muss, dass also der Kongress etwa, ihm nicht die geringste seiner Befugnisse entziehen und er einen anderen Oberbefehlshaber ernennen darf. Worin nun eigentlich diese Befugnisse bestehen, die mit der Würde des Oberbefehlshabers verbunden sind, darüber äussert sich die Verfassung nicht. v. Holst, der gediegene Kenner nordamerikanischen Staatsrechtes, weist den Gedanken, dass durch die Gesetzgebung der Umfang der Militärgewalt des Präsidenten festgesetzt werden müsse, mit Entschiedenheit zurück, da dies den Intentionen der Verfassung strikt zuwiderlaufen würde. Der Verfassungsbestimmung liege offenbar die Idee zu Grunde, »die höchste Energie in der Verwaltung der militärischen Kräfte des Landes, dadurch zu sichern, dass die Direktion einer Hand anvertraut wird.« (v. Holst. a. a. O. S. 104.).

Nun ist aber dem Kongress die Militärgesetzgebung übertragen, während der Präsident nur Oberbefehlshaber ist. Die Fassung des § 14, Art. I, sec. 8, der die eigentliche Basis des Militärgesetzes (military law) bildet, ist nicht klar genug, um die Kompetenzen streng zu sondern, sodass sich die Grenzen vielfach verwischen. Doch dies betrifft nur Einzelheiten von geringerer Bedeutung, in der Haupt-

sache lassen sich die Prinzipien, nach denen die Befugnisse zwischen Präsident und Kongress verteilt sind, unschwer feststellen, sodass sich in der Praxis noch nie ernstere Konflikte daraus ergeben haben; wo es sich um das Wohl des Landes und um die nationale Ehre handelt, darf kein Raum sein für kleinliche Eifersüchteleien zwischen den beiden Organen. Der Kongress bestimmt darüber, an welchen Stellen Befestigungen anzulegen sind, wie diese beschaffen sein sollen und worin ihre Armierung bestehen soll. Der Präsident dagegen entscheidet über die Zusammensetzung und Stärke der Garnisonen, Verteilung von Waffen und Kriegsbedarf, sowie über die Stationierung der Land- und Seestreitkräfte. Im Kriege hat der Präsident allein die gesamte technische Leitung in der Hand. Wie der Krieg geführt werden soll, darüber bestimmt nur er, ob ein Krieg begonnen werden soll und welche Mittel dafür aufzuwenden sind, darüber befindet wiederum der Kongress.

Die Kompetenz des Präsidenten reicht sogar weit über die militärischen Aktionen hinaus, die zur unmittelbaren Führung des Krieges erforderlich sind, und erstreckt sich auf das Gebiet von Ausnahmeverhältnissen, die als .Folgeerscheinung eines Krieges auftreten können.

Wenn z. B. in einem Kriege der Union mit einer fremden Macht ein Gebietsteil derselben erobert worden ist, so kann dies Gebiet vom Präsidenten der Regierung eines Militärgouverneurs unterstellt werden, bis mit dem Friedensschluss oder mit der Abtretung der Kongress durch Gesetz die Verhältnisse anderweitig regelt. Ebenso wird mit einem rebellischen

Gliedstaat der Union verfahren, der im Bürgerkrieg unterlegen ist. In beiden vorgenannten Fällen darf der Präsident auch eine Zivil-Regierung einsetzen, die im Interesse einer geordneten Rechtspflege befugt ist, Gerichte zu schaffen. Nach dem Grundsatz, dass der Präsident als Chef der Exekutive zur Vollstreckung der Gesetze durch Waffengewalt nur dann befugt ist, wenn dies tatsächlich auf anderem Wege nicht möglich ist, muss in einem unterworfenen Rebellenstaate die Militärregierung durch einen Zivilgouverneur abgelöst werden. Die Wahl der Mittel, welcher sich der Präsident bedienen will, um den Feind niederzuwerfen und ihm eine Wiederholung eines Angriffs auf die Union unmöglich zu machen, ist ihm völlig freigestellt. So erliess Lincoln z. B. seine Emanzipationsproklamation mit der Begründung, dass die Befreiung der Sklaven dazu diene, den Widerstand der Rebellen zu brechen. Die Verfassungsbestimmung über die Einberufung der Miliz (to provide for calling forth the Militia) [1]) ist nicht sehr scharf formuliert, sodass man glaubte, daraus entnehmen zu können, dass die Einberufung nicht immer direkt durch den Kongress erfolgen soll. Man übertrug daher durch ein Gesetz diese Befugnis mit allen Rechten und Pflichten, die sich daraus ergeben auf den Präsidenten. [2])

Den Präsidenten der französischen Republik betraut das Verfassungs-Gesetz vom 25. Februar 1875, Art. 3 mit dem Oberbefehl über die Land- und Seemacht durch die kurze Formel: Le Président de la République »dispose de la force armée.« Die mili-

1) United States Constitution Art. I, sec. 8.

2) v. Holst, a. a. O. S. 93.

tärischen Befugnisse des Präsidenten beschränken sich darauf, Armee und Marine im Inlande wie im Auslande zu dislocieren, wie es die Sicherheit des Staates gerade erfordert.

Ganz von selbst ergibt sich die Frage, ob die Präsidenten berechtigt sind, sich im Kriege persönlich an die Spitze der Feldarmee zu stellen und unmittelbar die strategische Leitung zu übernehmen. Sowohl im amerikanischen wie im französischen Recht wird die Frage ohne weiteres bejaht. [1]) Von Jefferson Davis, dem Präsidenten der Konföderierten Staaten ist es auch schon praktisch versucht worden. Doch man führte von jeher gegen diese Auffassung an, dass sie den Intentionen der Verfassung nicht entspräche. Die französische Verfassung vom Jahre III und die von 1848 verboten dem Präsidenten ausdrücklich, die Truppen persönlich anzuführen. Auch in dem Verfassungsentwurf von 1873 fand sich das Verbot und zur Verfassung von 1875 war es als Amendement vorgeschlagen; doch scheiterte es an dem energischen Widerstande des damaligen Präsidenten Mac Mahon [2]), der durch den Minister des Innern der National Versammlung erklären liess: »Wenn eine Bestimmung angenommen wird, die den Marschall hindert, den Degen zu ziehen für die Verteidigung seines Vaterlandes, wird er keine vierundzwanzig Stunden zögern, den Titel des Präsidenten der Republik niederzulegen.« Man verzichtete also auf das Amendement und das Vaterland war gerettet. — Trotzdem würde es heute Herrn Fallièrs kaum

1) Cf. v. Holst, l. c. p. 107. — Batbie, l. c. vol. III. p. 512. — Esmein, a. a. O. S. 495.

2) Esmein, l. c. p. 495.

einfallen, den Marschallstab zu ergreifen und hoch zu Ross Schlachten zu lenken. Wenn ein Präsident, der von Militär und Strategie nichts versteht, auf den wahnwitzigen Gedanken käme, sich kriegerische Lorbeeren zu erringen, würden ihn, dank dem parlamentarischen System, die verantwortlichen Minister bald von seinem Vorhaben abbringen. Der Chef der Exekutive ist am Sitze der Regierung nötiger, als bei der Armee, die sich unter Umständen auf fremden Territorium befindet.

Da das Recht, Krieg zu erklären in den Vereinigten Staaten dem Kongress zusteht [1]) und dem französischen Präsidenten diese Befugnis nur durch vorherige Zustimmung der Kammern erteilt werden kann, [2]) so ergibt sich für die Präsidenten die rechtliche Unmöglichkeit mit einem Fremdstaate einen Offensivkrieg zu beginnen.

Der schweizerische Bundespräsident hat natürlich gar keine militärischen Befugnisse.

Das Recht, den Belagerungszustand zu verhängen.

Im Falle drohender Gefahr wegen eines auswärtigen Krieges oder eines bewaffneten Aufstandes kann in Frankreich nach dem Gesetz vom 9. August 1849 und vom 3. April 1878 der Belagerungszustand verhängt werden. — Wenn zufällig die Kammern vertagt sind, so hat der Präsident das Recht, den Belagerungszustand durch ein im Ministerrat beschlossenes Dekret zu verhängen. Doch müssen sich in diesem Falle die Kammern zwei Tage nachher

1) United States Constitution, Art. I, sec. 8, § 11.

2) Loi Const. du 16 juillet 1875, Art. 9

von Rechtswegen versammeln, um endgültig über die Sache Beschluss zu fassen. Sollte die Kammer der Abgeordneten gerade aufgelöst sein, so kann der Präsident erst nach Beendigung der Neuwahlen sein Recht ausüben und zwar nur im Falle eines auswärtigen Krieges und unter der Bedingung, dass so rasch als möglich die Wahlkollegien zusammengerufen werden und die Kammern sich versammeln, um sofort über die ev. Fortdauer des Belagerungszustandes Beschluss zu fassen. In Festungen und militärischen Standquartieren können nötigenfalls die resp. Kommandanten den Belagerungszustand verhängen. Der Präsident hat dann das Recht, denselben nach Bedarf aufzuheben oder durch Nachsuchen der Genehmigung der Legislativen dessen Fortdauer zu bewirken. [1])

Suspendierung des Writ of habeas corpus.

Die Verfassung der Union bietet auch eine Handhabe, um in Zeiten kriegerischer Verwicklung nicht nur auf dem Kriegsschauplatze selbst, sondern auch da, wo die gesetzlichen Autoritäten in ihrer Wirksamkeit nicht gestört sind, einen rechtlichen Ausnahmezustand herzustellen. Die Verfassung bestimmt: »Das Privileg des Writ of habeas corpus soll nicht suspendiert werden, es sei denn, dass die öffentliche Sicherheit es im Falle einer Rebellion oder Invasion erfordert.« [2])

Es kann also jedem Einwohner der Union, ganz gleich, ob er sich am Kriegsschauplatze selbst oder

1) Lebon a. a. S. 23.

2) United States Constitution, Art. I, sec. 9, § 2.

weit entfernt davon befindet für die Dauer des Krieges eine der wesentlichsten Rechtssicherheiten entzogen werden. Wer die Suspendierung vorzunehmen hat, ist nicht gesagt. Die Einen reklamieren daher diese Befugnis für den Kongress, die Anderen für den Präsidenten in seiner Eigenschaft als Oberbefehlshaber. Mehrere Präsidenten, unter ihnen Lincoln, machten von der Befugnis Gebrauch und das Oberbundesgericht bestätigte ihre Berechtigung dazu. Wo die Autorität der Bundesregierung nicht auf friedlichem Wege zur Geltung gebracht werden kann, d. h. wo tatsächlich Kriegszustand herrscht und die ordentlichen Gerichte ihre Aufgabe nicht erfüllen können, muss das Kriegsrecht zur Anwendung kommen. Als Oberbefehlshaber ist nur der Präsident berechtigt, dessen Anwendung anzuordnen. Dazu erst den schwerfälligen Gesetzgebungsapparat in Bewegung zu setzen, hiesse die Bewegungsfreiheit der Exekutive unnötig hemmen. Aus diesem Grunde muss das Recht der Suspendierung des Writ of habeas corpus dem Präsidenten zustehen.

Als Oberbefehlshaber hat der Präsident der Vereinigten Staaten noch einige besondere Befugnisse. So darf er z. B. im Widerspruch mit dem Beförderungsprinzip nach dem Dienstalter, Offiziere, die sich vor dem Feinde ausgezeichnet haben, »by brevet« befördern. Ferner darf er Offiziere wegen Desertion kassieren, sowie Offizieren mit dreissig Jahren Dienstzeit auf ihren Wunsch den Abschied bewilligen.

Die Urteile der Army Retiring Boards, einer Pensionierungskommission, unterliegen der Bestätig-

1) Burgess a. a. O. S. 247 ff. — v. Holst, l. c. S. 106.

ung durch den Präsidenten, ebenso die Urteile der Kriegsgerichte, durch die von Generälen über Offiziere, die unter ihrem Befehl stehen, erkannt wurde (in diesem Falle werden auch die Mitglieder des Kriegsgerichts vom Präsidenten ernannt) oder auch wenn das Urteil auf Todesstrafe lautet. [1]

Verhältnis des Präsidenten zum Kabinet.

Der Präsident der Union und die »Sekretäre.«

Die Verfassung der Vereinigten Staaten kennt keine Minister und kein Ministerium, wie sie sich in den europäischen Staaten finden. In amerikanischen staatsrechtlichen Werken liest man aber häufig den Ausdruck »Cabinet.« Gemeint damit ist die Gesamtheit der Chefs der Exekutiv-Departements, denen durch Gesetz der Titel »Sekretär« beigelegt ist. Verfassungsrechtlich haben diese Sekretäre als Kollegium, wie man nach der Bezeichnung »Kabinet« wohl annehmen könnte, gar keine Existenz. Die Verfassung sagt im Art. II, Sekt. 2, § 1: »Der Präsident kann von dem obersten Beamten eines jeden der Exekutiv-Departements eine schriftliche Darlegung seiner Ansicht über jeden Gegenstand fordern, der die Pflichten ihrer resp. Ämter betrifft.«

v. Holst ist der Ansicht, dass die ausdrückliche Erteilnng einer solchen Befugnis in dem Staatsgrundgesetz nur einen Sinn haben kann, wenn die Urheber desselben in den Sekretären dem Präsidenten nicht nur Vollzugsorgane seines Willens, sondern auch

1) Cf. v. Holst, l. c. p. 107.

Berater geben wollten, an deren amtlichen Ratschlägen er zwar nicht rechtlich, aber doch moralisch und politisch, für sein Tun und Lassen einen Rückhalt gegenüber dem Kongress und dem Volke haben sollte. [1])

Dem »Kabinet« wäre es unbenommen, einem an sie als Kollegium gerichteten Ersuchen des Präsidenten um Darlegung ihrer Ansicht über einen konkreten Fall nicht zu willfahren. Der Präsident hätte kein gesetzliches Mittel, sie als »Körperschaft« zu einer Äusserung zu zwingen, da ihm die Verfassung nur erlaubt, die Sekretäre einzeln zu befragen.

Das Bestehen von Exekutiv-Departements wird von der Verfassung vorausgesetzt, doch verdanken sie ihre Entstehung erst späteren Gesetzen, welche die rechtliche Stellung der Sekretäre genau festgelegt haben. v. Holst nennt den amerikanischen Kabinetsrat ein »Internum der Administration«, das sog. Kabinet ist eine rein willkürliche extra legem gebildete Vereinigung, die je nach den äusseren Umständen und dem Charakter des Präsidenten eine grosse tatsächliche Bedeutung erlangen kann, doch rechtlich den Präsidenten keinesfalls verpflichten darf. — Die in der Union verhältnismässig konsequent durchgeführte Teilung der Gewalten, derzufolge Exekutive und Legislative gleichwertig nebeneinander stehen, machen ein parlamentarisches Regierungssystem undenkbar und entziehen einem Kabinet, etwa im Sinne des heutigen englischen oder französischen Rechtes die Existenzberechtigung ja die Existenzmöglichkeit: Den Sekretären ist der Zutritt zum Kongress verwehrt.

---

1) Cf. v. Holst, a. a. O. S. 50.

»Die Exekutive soll nicht im Namen eines Präsidenten und unter dem Namen eines Kabinets von einem Ausschuss der gesetzgebenden Gewalt geführt werden, sondern sie soll ein gleichgeordneter Regierungsfaktor sein und der Träger dieser Exekutivgewalt soll nicht nur formell, sondern auch in Wahrheit der Präsident sein.« [1])

Die Einführung des parlamentarischen Systems in den Vereinigten Staaten wird wohl kaum je geschehen, wenn auch seit einer Reihe von Jahren eine bestimmte Agitation betrieben wird, eine Annäherung zwischen Exekutive und Legislative dadurch zu bewirken, dass man durch Gesetz oder durch Verfassungs-Amendement den Sekretären Zutritt zu beiden Häusern des Kongresses gewährt, um die Politik der Regierung dort öffentlich zu vertreten.

Der Präsident der französischen Republik und seine Minister.

Die Basis, auf der das ganze französische parlamentarische Regierungssystem beruht, ist die Ministerverantwortlichkeit; »Notre gouvernement nouveau, il importe de le répéter, est une république parlamentaire, c'est à dire une république ou tout repose sur la responsabilité ministérielle« [2]) sagte Laboulaye, der an der Schaffung der neuen Verfassung in hervorragender Weise beteiligt war.

Der Präsident ernennt durch Dekret die Minister, obwohl sich in der Verfassung keine Bestimmung findet, die ihn ausdrücklich dazu ermächtigt, doch könnte er sich darauf berufen, dass in dem Passus:

1) v. Holst, a. a. O. S. 51.

2) Esmein l. c. p. 553.

»il nomme à tous les emplois civils et militaires« [1]) die Ministerposten als vornehmste »emplois civils« mit eingeschlossen sind. Die Kammer hat in der Möglichkeit, das Budget zu verweigern, ein wirksames Mittel, den Präsidenten zu nötigen aus ihrer Mehrheit das Ministerium zu nehmen. So geschah es, als Mac Mahon das Ministerium Jules Simon durch das Kabinet de Broglie ersetzt hatte, dem von der Kammer das Vertrauen versagt wurde. Die Neuwahl nach Auflösung der Kammer brachte dieselbe Majorität und der Präsident musste, um das Budget bewilligt zu bekommen, nachgeben.

Da der Präsident selbst, ausgenommen im Falle des Hochverrates, unverantwortlich ist, [2]) so hat die Verfassung bestimmt, dass alle seine Akte von einem Minister gegengezeichnet sein müssen, der selbst dafür die Verantwortung übernimmt. [3]) Diese Schutzmassregel ist unbedingt nötig; denn sonst könnte ein Präsident vermöge seiner Unverantwortlichkeit ungestraft die grosse Macht, die seinen Händen anvertraut ist, arg missbrauchen.

Die Ministerverantwortlichkeit erstreckt sich über alle Akte des Präsidenten von politischer oder rechtlicher Bedeutung, selbst auf solche rein diskretionärer Natur wie die Begnadigungsdekrete etc. Der einzige Akt, für den der Präsident der ministeriellen Gegenzeichnung nicht bedarf, ist sein Demissionsschreiben, weil es eben kein präsidentieller Akt, sondern einfach die Mitteilung des Individuums ist, dass es sein Vertragsverhältnis mit dem Staate lösen will.

1) Loi const. du 25 février 1875, Art. 3, § 4.
2) Loi const. du 25 fevrier 1875, Art. 6, § 2.
3) Loi const. du 25 fevrier 1875, Art. 3, § 6.

Die Verantwortlichkeit der Minister, durch welche sie die Akte des Präsidenten decken, ist sowohl politischer als rechtlicher Natur. Die politische Verantwortlichkeit des Ministeriums findet ihren Ausdruck darin, dass es sich bei Misshelligkeiten zwischen ihm, d. h. der Regierung und der Volksvertretung zurückziehen muss. Eine rechtliche Verpflichtung für das Kabinet, dies zu tun, ist weder in der Verfassung noch sonst gesetzlich bestimmt, doch ist es eine alte Praxis des parlamentarischen Systems. Wenn die Minister sich weigern sollten zu demissionieren, kann das Parlament den Präsidenten wiederum durch Nichtbewilligung des Budgets zwingen, die Minister zu entlassen. »Die Minister sind solidarisch vor der Kammer für die allgemeine Politik der Regierung verantwortlich und individuell für ihre persönlichen Akte.« (Loi const. du 25 février 1875, Art. 6).

Im Gegensatz zu den Sekretären der Vereinigten Staaten, die allerhöchst nur eine moralische Mitverbindlichkeit übernehmen, sind die französischen Minister für die Politik des Präsidenten unbeschränkt verantwortlich. Sie haften für seine Tätigkeit wie wie für seine Untätigkeit, wo er im Interesse des Landes zum Handeln gesetzlich verpflichtet gewesen wäre. Rechtlich kann der Präsident nur wegen Verletzung ausdrücklich normierter Pflichten verantwortlich gemacht werden, nicht aber, wenn er von den ihm verfassungsmässig garantierten Rechten Gebrauch macht. [1])

Wenn die Abstimmung der Kammern zu Ungunsten der Regierung ausgefallen ist, zieht sich das ganze Ministerium zurück, oder wenn nur die Tätig-

1) Jellinek, Allgemeine Staatslehre. S. 605.

keit eines einzelnen Ministers beanstandet wird, gibt dieser allein seine Demission. Ist dies zufällig der Präsident des Ministerrates selbst, so wird in seinen Sturz das gesamte Kabinet verwickelt, das mit ihm steht und fällt. Doch hindert dies durchaus nicht, dass einzelne Mitglieder des alten in das neue Ministerium übernommen werden. —

Der Präsident kann durch Dekret neue Ministerien schaffen, bestehende verändern oder aufheben; doch ist ein Ministerium, das der Kolonien 1894 durch Parlamentsbeschluss gebildet worden.

Der Ministerrat muss nach der Verfassung vom Präsidenten bei der Ernennung und Entlassung der Staatsrate hinzugezogen werden, [1]) und ausserdem kennt die Konstitution noch einen Fall, wo die Mitwirkung des Ministerrates obligatorisch ist. Das Verf.-Gesetz vom 16. Juli 1875 bestimmt nämlich, dass der Präsident nur durch ein im Ministerrat erlassenes Dekret den Senat als Gerichtshof für Delikte, die sich gegen die Sicherheit des Staates richten, konstituieren darf.

Während bei diesen Gelegenheiten nur vom Präsidenten verlangt wird, dass er den Ministerrat anhöre, ganz gleich, ob er danach zu handeln gedenkt, zeigt sich der Gesetzgeber in zwei anderen Gesetzen viel anspruchsvoller. Das Gesetz vom 3. April 1878, das den Präsidenten ausnahmsweise zur Verhängung des Belagerungszustandes ermächtigt, knüpft an diese Befugnis die Bedingung, dass der Ministerrat damit einverstanden sei. Ebenso fordert ein anderes Gesetz vom 14. Dezember 1879, das dem Präsidenten erlaubt, unter gewissen Bedingungen

1) Loi const. du 25 février 1875, Art. 4.

ausserordentliche Kredite zu eröffnen, dass die diesbezüglichen Dekrete nur nach Beratung und Billigung durch den Ministerrat erlassen werden dürfen. [1])

Wenn der Präsident an den Beratungen des Kabinets teilnimmt, führt er den Vorsitz und man nennt die Versammlung: Conseil des ministres — während die gewöhnlichen Sitzungen den offiziellen Titel: Conseil de Cabinet führen.

Unterschied zwischen Präsidenten und Monarchen.

Bei einem Vergleich der Rechtsstellung des Präsidenten mit der eines Monarchen, zeigt sich, dass die Präsidentschaft eine Abschwächung des monarchischen Gedankens bildet. Besonders stark ausgeprägt ist dies in dem Präsidenten der Vereinigten Staaten, der bewusst nach dem Vorbild des englischen Königs geschaffen ist und eine fast monarchenähnliche Stellung einnimmt. Trotzdem ist der Präsident niemals, wie der Monarch, das höchste der Staatsorgane, sondern er repräsentiert nur dieses oberste Organ, und auch in den Vereinigten Staaten, wo das Prinzip der Teilung der Gewalten sehr weit durchgeführt ist, nimmt er nur eine der Legislativen gleichgeordnete Stellung ein. Der Präsident ist nicht in allen Stücken Repräsentant des Souveräns, sondern ihm ist von dessen Machtfülle lediglich die Exekutivgewalt anvertraut.

Der Monarch hat das Recht, sich an der Ausübung der Gesetzgebung im formellen Sinne positiv zu beteiligen; dies ist jedoch dem Präsidenten verwehrt. Der amerikanische Präsident kann zwar durch

1) Esmein, l. c. p. 566.

sein »Veto« einen hemmenden Einfluss auf die Legislative ausüben, dem französischen Präsident ist dies aber fast ganz unmöglich gemacht, da er allerhöchst eine nochmalige Beratung eines Gesetzes verlangen darf.

Im Prinzip ist der Präsident der französischen Republik unverantwortlich, doch auch nicht so absolut wie ein Monarch, da er wegen Hochverrats zur Rechenschaft gezogen werden kann. Der amerikanische Präsident dagegen wird nicht nur wegen einer Rechtsverletzung, sondern auch wegen seiner Politik dem Impeachment unterworfen.

Während der französische Präsident nicht selbstständig eine Kriegserklärung erlassen darf, ist dies dem Präsidenten der Union überhaupt völlig untersagt.

Die Art seiner Bestellung durch die Wahl und die kurze Regierungsdauer sind weitere Merkmale, die den Präsidenten vom Monarchen wesentlich unterscheiden. Ja durch eine Verfassungsänderung kann auch seine rechtliche Stellung beliebig geändert, ja sogar die Präsidentschaft ganz abgeschafft werden, was beim Monarchen ohne seinen Willen wohl tatsächlich, aber nicht rechtlich möglich ist.




YC 084
JF255
K8
Krusch
186948

